




3 1761 11971867 4





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119718674>













Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOEL A. KINSELLA

*Président suppléant:*  
L'honorable NOEL A. KINSELLA

Thursday, September 3, 1992

Le jeudi 3 septembre 1992

Issue No. 16

Fascicule n° 16

**Third proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

The examination of the subject matter of  
Bill C-86, An Act to amend the  
Immigration Act and other Acts in  
consequence thereof

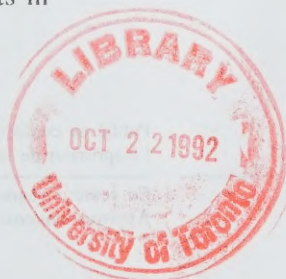
L'étude de la teneur du projet de loi C-86,  
Loi modifiant la Loi sur l'immigration et  
d'autres lois en conséquence

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

*Acting Chairman:* The Honourable Senator Noel A. Kinsella

*Deputy Chair:*

and

The Honourable Senators:

Bosa	Johnson
Cochrane	Lavoie-Roux
Cools	Marshall
DeWare	*Murray (or Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
*Frith (or Molgat)	Phillips
Gigantès	Stanbury
Hébert	Sylvain

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable sénateur Noel A. Kinsella

*Vice-présidente:*

et

Les honorables sénateurs:

Bosa	Johnson
Cochrane	Lavoie-Roux
Cools	Marshall
DeWare	*Murray (ou Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
*Frith (ou Molgat)	Phillips
Gigantès	Stanbury
Hébert	Sylvain

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the  
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par  
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 17, 1992:

"The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 17 juin 1992:

«L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 3, 1992  
(19)

## [Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:05 a.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cochrane, Di Nino, Gigantès, Hébert and Kinsella. (5)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Margaret Young and Helen Mackenzie, Researchers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*United Nations High Commissioner for Refugees in Canada:*

Mr. Dessalegn Chefeke, Representative;  
Eduardo Arboleda, Legal/Protection Officer.

*Canadian Labour Congress:*

Robert White, President;  
Rick Jackson, Director International Affairs;  
Kevin Hayes, Senior Economist.

*Canadian Council of Churches:*

Anne Thomas, Vice-President;  
George Cram.

*Inter-church Committee for Refugees:*

Tom Clark, Coordinator;  
Ellen Turley, Chair.

*Quebec Association of Immigration Lawyers:*

Joyce Yedid, President;  
Jean Lanoue;  
Jean-François Goyette.

*Canadian Council for Refugees:*

David Matas, President;  
Michael Baffoe, Executive Member;  
Nancy Worsfold, Executive-Director;  
Janet Dench, Working Group Co-ordinator.

*Refugee Lawyers Association:*

Patricia Wong, Executive Member;  
Gregory James, Executive Member.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 SEPTEMBRE 1992  
(19)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cochrane, Di Nino, Gigantès, Hébert et Kinsella. (5)

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young et Helen Mackenzie, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés au Canada:*

M. Dessalegn Chefeke, représentant;  
Eduardo Arboleda, officier en Droit et Protection.

*Congrès du travail du Canada:*

Robert White, président;  
Rick Jackson, directeur des affaires internationales;  
Kevin Hayes, économiste principal.

*Conseil canadien des églises:*

Anne Thomas, vice-présidente;  
George Cram.

*Conseil inter-églises pour les réfugiés:*

Tom Clark, coordinateur;  
Ellen Turley, présidente.

*Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration:*

Joyce Yedid, présidente;  
Jean Lanoue;  
Jean-François Goyette.

*Conseil canadien pour les réfugiés:*

David Matas, président;  
Michael Baffoe, membre exécutif;  
Nancy Worsfold, membre exécutif;  
Janet Dench, coordonnatrice du groupe d'étude.

*Association des avocats pour les réfugiés:*

Patricia Wong, membre exécutif;  
Gregory James, membre exécutif.



*Canada Employment and Immigration Union of the Public Service Alliance of Canada:*

Cres Pascucci, National President;

Michael Prue, Vice-President, Local 613, Toronto.

*Canadian Disability Rights Council:*

Gerald MacDonald.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated June 17, 1992 relating to the examination of the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

D. Chefeke from the United Nations High Commissioner for Refugees made a statement and, with Mr. Arboleda, answered questions.

Robert White from the Canadian Labour Congress made a statement and, with Mr. Hayes and Mr. Jackson, answered questions.

Anne Thomas from the Canadian Council of Churches made a statement.

Tom Clark and Ellen Turley from the Inter-church Committee for Refugees made a statement.

The representatives of the two groups answered questions.

At 12:10 p.m., the Committee suspended its sitting.

At 1:37 p.m., the Committee resumed its sitting.

Joyce Yedid from the Quebec Association of Immigration Lawyers made a statement and, with Mr. Lanoue and Mr. Goyette answered questions.

David Matas and Nancy Worsfold from the Canadian Council for Refugees made a statement and, with Mr. Baffoe, answered questions.

Patricia Wong from the Refugee Lawyers Association made a statement and, with Mr. James, answered questions.

Cres Pascucci and Michael Prue from the Canada Employment and Immigration Union of the Public Service Alliance of Canada made a statement and answered questions.

At 5:35 p.m., the Committee suspended its sitting.

At 5:40 p.m., the Committee met *in camera* to discuss its future business.

It was agreed that the Committee hear more witnesses during the week of September 7, 1992.

At 6:11 p.m., the Committee resumed its sitting and public hearings.

Gerald MacDonald from the Canadian Disability Rights Council made a statement and answered questions.

*Syndicat de l'emploi et de l'immigration de l'Alliance de la fonction publique du Canada:*

Cres Pascucci, président national;

Michael Prue, vice-président, Section 613, Toronto.

*Conseil canadien des droits des personnes handicapées:*

Gerald MacDonald.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 17 juin 1992 concernant l'examen de la teneur du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi de l'immigration et d'autres lois en conséquence.

D. Chefeke du Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés au Canada fait une déclaration, puis lui-même et M. Arboleda, répondent aux questions.

Robert White du Congrès du travail du Canada fait une déclaration, puis lui-même ainsi que M. Hayes et M. Jackson répondent aux questions.

Anne Thomas du Conseil canadien des églises fait une déclaration.

Tom Clark et Ellen Turley du Comité inter-églises pour les réfugiés font une déclaration.

Les représentants des deux groupes répondent aux questions.

À 12 h 10, le Comité suspend ses travaux.

À 13 h 37, le Comité reprend ses travaux.

Joyce Yedid de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration fait une déclaration, puis elle-même ainsi que M. Lanoue et M. Goyette répondent aux questions.

David Matas et Nancy Worsfold du Conseil canadien pour les réfugiés font une déclaration, puis eux-mêmes et M. Baffoe répondent aux questions.

Patricia Wong de l'Association des avocats pour les réfugiés fait une déclaration, puis elle-même et M. James répondent aux questions.

Cres Pascucci et Michael Prue de l'Union de l'emploi et de l'immigration de l'Alliance de la fonction publique du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 35, le Comité suspend ses travaux.

À 17 h 40, le Comité se réunit à huis clos pour discuter de ses futurs travaux.

Il est convenu que le Comité entendra d'autres témoins au cours de la semaine du 7 septembre 1992.

À 18 h 11 le Comité reprend ses travaux et l'audition des témoins.

Gerald MacDonald du Conseil canadien des droits des personnes handicapées fait une déclaration et répond aux questions.

At 6:45 p.m., the Committee adjourned until Friday, September 4, 1992 at 9:00 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*

À 18 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au vendredi 4 septembre 1992 à 9 heures.

ATTESTÉ:



**EVIDENCE**

Ottawa, Thursday, September 3, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred the subject matter of Bill C-86, to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 9 a.m. to consider the subject matter of the bill.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, this is the nineteenth meeting of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. Today, we are meeting on the pre-study of Bill C-86, an Act to amend the Immigration Act, and other acts in consequence thereof.

We have a full agenda today. In addition to the witnesses indicated on the Notice of Meeting, at 6 p.m. we will hear from a representative of the Canadian Disability Rights Council, Mr. Gary MacDonald.

After hearing the Canadian Employment and Immigration Union of the Public Service Alliance of Canada, which is scheduled for 4.30 p.m., I think it will be helpful to have a business meeting of the committee.

Honourable senators, our first witness is the distinguished representative for the United Nations High Commissioner for Refugees in Canada, Mr. Dessalegn Chefeke. We welcome you, sir, and invite you to make your presentation.

**Mr. Dessalegn Chefeke, Representative for United Nations High Commissioner for Refugees in Canada:** Thank you, Mr. Chairman. First, I should like to introduce my colleague, Mr. Arboleda, who is the legal officer in the Office of the High Commissioner here in Ottawa.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees appreciates this opportunity to address the standing Senate committee studying Bill C-86.

At the outset, let me say that it should be noted that UNHCR has a mandate to provide international protection to refugees. International protection involves promoting and safeguarding the rights, security and welfare of refugees through both direct operational activities and through the consolidation of international legal precedents and commitments.

International protection is fundamentally nonpolitical and humanitarian in character. This is what we try to emphasize as much as possible when we deal with governments all over the world. The UNHCR is the leading refugee agency in the

**TÉMOIGNAGES**

Ottawa, le jeudi 3 septembre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé l'objet du Projet de loi C-86 modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner l'objet du projet de loi.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, c'est la dix-neuvième réunion du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Nous sommes réunis aujourd'hui pour une première étude du Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Nous avons un ordre du jour chargé. En plus des témoins figurant sur l'avis de réunion, à 18 h, nous entendrons un représentant du Conseil canadien des droits des personnes handicapées, M. Gary MacDonald.

Après l'audition du syndicat de l'Emploi et de l'immigration du Canada de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, prévue à 16 h 30, je pense qu'il sera bon que le comité tienne une séance de travail.

Honorables sénateurs, notre premier témoin est le distingué représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, M. Dessalegn Chefeke. Monsieur, nous vous souhaitons la bienvenue et vous invitons à présenter votre témoignage.

**M. Dessalegn Chefeke, représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:** Merci, monsieur le président. Je voudrais d'abord présenter mon collègue, M. Arboleda, conseiller juridique du Bureau du Haut-Commissaire ici à Ottawa.

Le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est heureux de l'occasion qui lui est donnée de parler devant le comité sénatorial permanent examinant le Projet de loi C-86.

En premier lieu, je voudrais faire remarquer que le HCR a pour mandat d'assurer la protection des réfugiés dans le monde. Cette protection inclut la promotion et la sauvegarde des droits, de la sécurité et du bien-être des réfugiés tant par des activités opérationnelles directes que par la conjonction des précédents et engagements juridiques internationaux.

Cette protection internationale est essentiellement de nature apolitique et humanitaire. C'est ce sur quoi nous essayons de mettre l'accent dans nos contacts avec les gouvernements du monde entier. Le HCR est, dans le monde, le principal orga-

*[Text]*

world because of its mandate given to it by the General Assembly.

The protection system for refugees is changing in the world these days because of the dramatic changes in the world itself. We have witnessed a number of changes in many countries. Increasingly, we see a great deal of irregular movements of people. There is an increasing number of irregular arrivals in many of our partners. These partners are countries in the western world which contribute to the financial problems of the office, as well as providing protection to refugees. These countries are faced with tremendous problems, which include the increasing number of asylum seekers and irregular arrivals, matters which cause them to change and review existing legislation.

The UNHCR wishes to avail itself of this opportunity to make certain comments on several key aspects of Bill C-86 which is a concern of this standing committee. First, I will address the question of the access criteria and then go to the question of first country of asylum, also known as safe third country. I will then deal with the question of confidentiality in hearings, split decisions and, last but not least, the question of post-claim review as reflected in Bill C-86.

Before I go into detail on these five issues, I wish to say that Canada's refugee protection system is today among the best in the world. Its determination system is second to none in terms of procedural safeguards. Persons submitted as refugees are guaranteed all the rights established by the 1951 Convention. We encourage Canada to maintain and to build upon this longstanding tradition of steadfast compliance with international refugee law.

Beyond strict compliance with basic legal duties, Canada has set the international standard for combining efficiency with humanitarianism. First, the Immigration and Refugee Board and Canada's Federal Court have a progressive interpretation of the Convention refugee definition that has resulted in high acceptance rates for refugee claimants in this country. Second, the added benefit of doubt built into the refugee system reflects Canada's humanitarian approach. Third, the novel use of an expedited procedure for claimants from known refugee-producing countries has allowed Canada to avoid any significant backlog of post-1989 claimants while simultaneously reducing the suffering of those most in need.

Canada is the only country that uses expedited procedures for accepting refugees as fast as possible. In Europe, for example, expedited procedure is used to get rid of people as fast as possible. We in the office of the High Commissioner

*[Traduction]*

nisme chargé des réfugiés en vertu du mandat que lui ont confié les Nations Unies.

À l'heure actuelle, le système de protection des réfugiés est en train de changer dans le monde entier, à cause des changements que subit ce monde lui-même. Nous avons vu de nombreux pays en être frappés. De plus, on constate des mouvements clandestins de population. On remarque un nombre croissant d'arrivées chez beaucoup de nos partenaires. Ces partenaires sont des pays du monde occidental qui subviennent aux besoins financiers du bureau, ainsi qu'à la protection des réfugiés. Ces pays sont confrontés à des problèmes considérables, comme le nombre accru de demandeurs d'asile et d'arrivées clandestines, ce qui les porte à changer et à réviser les législations en vigueur.

Le HCR voudrait profiter de cette occasion pour faire certains commentaires sur plusieurs aspects clés du Projet de loi C-86, qu'étudie le comité permanent. Je parlerai d'abord de la question des critères de recevabilité, puis de celle du premier pays d'asile, aussi appelé tiers pays sûr. Je passerai ensuite à la question de la confidentialité des audiences, à celle des cas de partage des décisions et à celle, la dernière mais non la moindre, de l'examen ultérieur des mérites de ces décisions, telle qu'elle est considérée dans le Projet de loi C-86.

Avant d'aborder ces cinq points plus en détail, je voudrais dire que le système canadien de protection des réfugiés est actuellement un des meilleurs du monde. Ses méthodes de détermination ne le cèdent à aucune en ce qui concerne les garanties. Les personnes demandant le statut de réfugié se voient accorder tous les droits prescrits dans la Convention de 1951. Nous encourageons donc le Canada à maintenir cette longue tradition de respect ininterrompu des lois internationales concernant les réfugiés, et même à la pousser plus loin.

Non content de s'acquitter strictement de ses obligations juridiques de base, le Canada a établi des normes internationales de combinaison de l'efficacité et des préoccupations humanitaires. En premier, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, de même que la Cour fédérale du Canada, ont une interprétation progressiste de la définition des réfugiés au sens de la Convention, qui a permis à un fort pourcentage de demandeurs du statut de réfugié de voir leur réclamation reçue. Ensuite, l'incorporation du bénéfice du doute dans le système témoigne de l'approche humanitaire du Canada. Enfin, le recours novateur à la procédure accélérée dans le cas de demandeurs arrivant de pays dont on sait que proviennent beaucoup de réfugiés a évité au Canada que ne se crée un gros arriéré de demandes depuis 1989, tout en réduisant efficacement les souffrances des plus touchés.

Le Canada est le seul pays où la procédure accélérée serve à accepter les réfugiés le plus vite possible. En Europe, par exemple, elle vise à se débarrasser d'eux de façon expéditive. Au bureau du Haut-Commissaire, nous essayons de convain-



## [Text]

are trying to convince other governments to follow Canada's lead in this matter. Expedited process should be used as much as possible to help, as quickly as possible, those in need. Canada has shown the lead in this realm, and we hope this will continue.

Let me now say a word about the question of access criteria. The eligibility procedure proposed by clause 46.01(1) would be a source of concern if it were to require senior immigration officers to make other than purely administrative determinations based on verifiable matters of fact.

Administrative determinations of eligibility in the view of UNHCR should be limited to simple factual concerns. Where issues of judgment or interpretation of domestic or international legal standards arise, the matter should be referred to a hearing before the Immigration and Refugee Board, which has the expertise to weigh such concerns in the context of the claim as a whole, and that is now the case.

In this regard, UNHCR recommends the following: The substantive scope of the eligibility procedures should include purely administrative decision-making based on verifiable matters of fact. It should be explicit that, when subjective judgments are called for under clause 46.01(1), the senior immigration officer should refer the claim to the refugee division as pointed out by subclause 46.03(1).

On the question of first country of asylum, also known as safe third country, UNHCR accepts the notion of first country of asylum as a criterion for the return of refugees and refugee claimants to countries where they have or could have sought asylum and where their basic human rights will not be jeopardized either within that country or by refoulement. UNHCR supports the orderly return of these individuals if it occurs pursuant to an agreed arrangement that identifies the state that will determine the status of refugee claimants in accordance with international standards and provides protection to refugees as mandated by the Convention. This can best be accomplished through the multilateral and bilateral agreements which would outline specifically the respective responsibilities of states.

The first country of asylum concept may be applied consistently with the UNHCR Executive Committee Conclusion 15. We note that this conclusion mentions, *inter alia*, that returns should take place only when the first country of asylum is safe and agrees to readmit the person. If the refugee claimant has a justifiable claim to persecution, or fear for safety in the first country, he or she should not be returned. Also, if the claimant has strong links to the state where he or she is currently present, or puts forth other compelling humanitarian reasons for not being returned to the first country, the state should admit the person to its status determination procedure.

## [Traduction]

cre d'autres gouvernements de suivre en ce domaine l'exemple du Canada. La procédure accélérée devrait être utilisée le plus possible pour aider le plus rapidement possible les réfugiés. Le Canada ouvre la marche en ce sens, et nous espérons qu'il gardera cette position.

Je voudrais maintenant passer aux critères de recevabilité. La procédure proposée par la division 46.01(1) serait cause d'inquiétude si elle demandait aux agents principaux d'établir autre chose que des déterminations purement administratives reposant sur des faits vérifiables.

En ce qui concerne le HCR, la détermination administrative de la recevabilité devrait se limiter aux faits. S'il surgit des questions de jugement ou d'interprétation de normes législatives nationales ou internationales, la cause devrait être renvoyée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui a la compétence nécessaire pour évaluer ces préoccupations vis-à-vis de la réclamation dans son entier; c'est d'ailleurs le cas maintenant.

À cet égard, le HCR recommande ceci: Que la portée des procédures concernant la recevabilité inclue des prises de décision purement administratives et basées sur des faits vérifiables. Il devrait être explicite que, si la division 46.01(1) exige qu'on ait recours à des jugements subjectifs, l'agent principal renverra la réclamation à la section du statut, comme le stipule la subdivision 46.03(1).

Pour ce qui est du premier pays d'asile, également appelé tiers pays sûr, le HCR accepte l'idée que ce pays soit pris comme critère pour le renvoi des réfugiés et demandeurs du statut de réfugié vers des pays où ils ont demandé ou auraient pu demander asile, et où les droits de la personne ne seront pas mis en danger, ni dans ce pays-même ni lors du renvoi. Le HCR appuie le renvoi structuré de ces personnes s'il se fait conformément à un accord précisant quel État déterminera le statut de réfugié selon les normes internationales et offrira aux réfugiés une protection telle que le demande la Convention. Cette situation découlera d'ententes bilatérales et multilatérales indiquant avec précision les responsabilités des parties.

Le concept de premier pays d'asile peut être appliqué en conformité avec la conclusion 15 du Comité exécutif du HCR. On remarque que cette conclusion mentionne entre autres que ces renvois ne se feront que si le premier pays d'asile est sûr et accepte le retour de la personne. Si le demandeur de statut de réfugié a une crainte justifiée d'être persécuté, ou craint pour sa sécurité dans le premier pays, il ne devrait pas y être renvoyé. De même, s'il a des liens forts dans le pays où il se trouve alors, ou fait valoir d'autres raisons humanitaires valides pour ne pas être renvoyé dans le premier pays, l'État devrait accepter de le soumettre à la procédure de détermination du statut.

## [Text]

Responsibility-sharing agreements implemented with the proper safeguards are a means of avoiding the phenomenon of refugees in orbit. They also reduce the risks of refoulement, eliminate multiple claims and alleviate the destabilizing effect of irregular movements by refugee claimants, as is presently the case.

UNHCR would welcome open discussions as to the mechanisms of responsibility-sharing agreements that would protect refugees.

While it is the responsibility of states to identify which country will protect a refugee claimant and to reach an agreement on that person's readmission, we note that UNHCR should play a role in monitoring that minimum agreed conditions of return are present and fulfilled. UNHCR may also provide assistance where negotiations with countries of first asylum are not concluded or have faced difficulties. We have offices in more than 100 countries and I am sure our input in this matter would help certain governments when trying to conclude certain negotiations.

With regard to Bill C-86 in particular, to assure full protection for refugee claimants being sent back to the first country of asylum the following recommendation is given: Clause 114(1)(s) should, as a requirement, include that states in question comply with their duties under international human rights law in general and with 1951 Convention obligations in particular. This recommendation would give this clause a wider scope than "countries that comply with article 33 of the Convention", thus assuring protection.

On the confidentiality of hearings, we support very much the principle of *in camera* proceedings. In this context, we agree with the comments of the Immigration and Refugee Board which also advocates *in camera* proceedings.

Notwithstanding the Canadian federal courts' trend toward public hearings in the context of jurisprudence interpreting freedom of the press, this must be weighed against the most important element in refugee determination—the safety of the refugee claimant.

We at UNHCR advocate that the media at large should help us make the public at large understand the refugee problem in the world. At the same time, we believe that hearings of individual cases should be as confidential as possible. To do otherwise would create problems for the asylum-seeker himself if he is rejected and even if he is accepted. Usually many of his relatives, friends, his parents are back at home, and there

## [Traduction]

Des ententes de partage des responsabilités, mises en place avec les garanties appropriées, sont une bonne façon d'éviter de se retrouver avec des réfugiés sans point de chute. Elles réduisent aussi le risque de refoulement, éliminent les réclamations multiples et atténuent l'effet déstabilisateur des mouvements clandestins de demandeurs du statut de réfugié, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Le HCR serait heureux de voir se dérouler des discussions ouvertes sur les mécanismes des ententes de partage des responsabilités protégeant les réfugiés.

Bien qu'il revienne aux États de déterminer quel pays protégera un demandeur du statut de réfugié et de s'entendre sur la réadmission de cette personne, nous voulons faire remarquer que le HCR devrait jouer un rôle en vérifiant qu'il existe des conditions de retour minimales agréées et qu'elles sont respectées. Le HCR peut également aider dans les cas où les négociations avec les premiers pays d'asile ne sont pas conclues ou connaissent des difficultés. Nous avons des bureaux dans plus de 100 pays, et je suis sûr que notre participation dans ces questions aiderait certains gouvernements à conclure des négociations.

En ce qui concerne le Projet de loi C-86, pour assurer la pleine protection des demandeurs du statut de réfugié qui sont renvoyés dans leur premier pays d'asile, nous formulons la recommandation suivante: la division 114(1)(s) devrait, comme exigence, inclure que les États en question s'acquittent des devoirs que leur imposent les législations internationales en matière de droits de la personne et, en particulier, de celles contractées en vertu de la Convention de 1951. Cette recommandation vise à donner à l'article une portée plus vaste que celle de «pays qui se conforment à l'article 33 de la Convention», assurant ainsi une meilleure protection.

En ce qui concerne la confidentialité des audiences, nous appuyons tout à fait le principe des audiences à huis clos. À cet égard, nous sommes d'accord avec la représentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui préconise aussi les audiences à huis clos.

En dépit du fait que les tribunaux fédéraux canadiens tendent à encourager les audiences publiques pour ce qui est de la jurisprudence en matière d'interprétation de la liberté de la presse, il importe, dans le cas de la détermination du statut de réfugié, de tenir compte du facteur primordial, à savoir la sécurité du demandeur de statut de réfugié.

Nous, les membres du HCR, jugeons que les médias doivent nous aider à sensibiliser le grand public à la question des réfugiés à l'échelle internationale. En outre, nous croyons que chaque individu devrait avoir droit à des audiences respectant, autant que possible, les principes de la confidentialité. Autrement, les demandeurs d'asile eux-mêmes pourraient éprouver des problèmes si leur demande est rejetée ou même si elle est



## [Text]

could be problems for them. If he is rejected, it is even more difficult for him and his family.

We value very much the question of *in camera* hearings, and we would like this to be maintained. We recommend a re-examination of the jurisprudence of the federal courts of Canada to determine if the status quo could be maintained regarding *in camera* refugee hearings.

On the question of split decisions, we know each country, including Canada, has a legitimate right and interest, to the extent possible, in identifying all refugee claimants coming into the country. We note, however, that the approach of the proposed section 69.1 (10.1) may risk denying protection to persons who meet the Convention definition in order to achieve this administrative objective.

The issue of return to one's country of origin should be judged in the context of the circumstances as a whole through the ordinary process, as is required by paragraph 125 of the UNHCR "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status". Copies are available for those who are interested in details.

Also, we expect that section 69.1 (10.1) will be interpreted in accordance with the spirit of paragraphs 169 to 199 of the handbook I have just mentioned.

We would like to point out that UNHCR's Executive Committee Conclusion 30 specifically deals with the problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status. This problem is of concern not only to Canada and other countries but also to UNHCR.

Executive Committee Conclusion 30 points out, *inter alia*, "that national procedures for the determination of refugee status may usefully include [a] special provision for dealing in an expeditious manner with applications which are considered to be so obviously without foundation as not to merit full examination at every level of the procedure. . .".

We would expect that any process to deal in an expeditious manner with manifestly unfounded claims would be consistent with paragraphs 201 and 202 of the handbook. The Office of the High Commissioner is prepared to work closely with the refugee board as it develops criteria to implement any provisions aimed at expediting manifestly unfounded claims so long as these criteria are consistent with the handbook.

Last, but not least, is the question of post-claim review. UNHCR Executive Committee Conclusion 8 calls for appli-

## [Traduction]

acceptée. En règle générale, ces gens ont des parents et des amis dans leur pays d'origine, où ces derniers pourraient aussi avoir des difficultés. Si la demande est rejetée, la situation est encore plus épineuse pour les requérants et leur famille.

Nous accordons beaucoup d'importance à la question des audiences à huis clos, et nous préconisons donc le statu quo. Nous recommandons un nouvel examen de la jurisprudence des tribunaux fédéraux du Canada afin de déterminer si le statu quo peut être soutenu en ce qui concerne les audiences à huis clos des personnes demandant le statut de réfugié.

En cas de partage des décisions, nous savons que chaque pays, dont le Canada, a tout intérêt à identifier, dans toute la mesure du possible, les demandeurs de statut de réfugié pénétrant dans le pays. Il s'agit, de fait, d'un droit légitime. Cependant, à notre avis, l'approche soutenue à l'article 60.1 (10.1) proposé risque de priver les personnes qui satisfont aux critères de la Convention de la protection auxquelles elles ont droit afin d'atteindre cet objectif administratif.

Pour ce qui est du retour des demandeurs de statut de réfugié dans leur pays d'origine, chaque cas doit être jugé, selon le processus ordinaire, en tenant compte des circonstances globales, conformément à l'alinéa 125 du «Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié» du HCR. Les personnes désireuses d'obtenir plus de renseignements peuvent obtenir un exemplaire de ce document.

De plus, nous prévoyons que l'article 69.1 (10.1) sera interprété conformément à l'esprit des paragraphes 169 à 199 du guide que je viens de mentionner.

Signalons que la Conclusion 30 du Comité exécutif du HCR se penche sur le problème «des demandes de statut de réfugié manifestement infondées ou abusives». Ces cas suscitent des préoccupations auprès non seulement des autorités du Canada et d'autres pays mais aussi du HCR.

La Conclusion 30 du Comité exécutif souligne, entre autres, «que les procédures nationales de détermination du statut de réfugié pourraient utilement prévoir des dispositions spéciales pour traiter avec célérité les demandes considérées si manifestement infondées qu'elles ne méritent pas un examen approfondi à chaque stade de la procédure. . .».

On s'attendrait à ce que toute disposition spéciale pour traiter rapidement les demandes manifestement sans fondement se conformerait aux paragraphes 201 et 202 du guide. Le personnel du Bureau du Haut-Commissariat est disposé à collaborer étroitement avec la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à l'élaboration de critères visant la mise en application de dispositions permettant de traiter rapidement les revendications manifestement non fondées, à condition que ces critères se conforment au guide.

Le dernier point que je voudrais aborder, mais non pas le moindre, est la révision ultérieure des décisions. En vertu de la

[Text]

cants to be afforded a reasonable time to appeal for a formal reconsideration of decision, either to the same or to a different authority, whether administrative or judicial, according to the prevailing system.

While the requirement of unanimity for rejection of a refugee claim at the IRB, together with the ability to seek judicial review in the Federal Court, provides significant safeguards against erroneous rejection, it would be advantageous and consistent with Canada's humanitarian tradition equally to afford a clear opportunity for the review of decisions on their merits in the post-claim-review process.

The office notes that decentralization of the refugee process and adequate resources should expedite decision-making. In the absence of some central review, however, this advantageous development may be dissipated through loss of consistency and uniformity with an increased possibility of some erroneous decisions.

We further note that, if the principles and procedures outlined in the preferred position papers elaborated by the Immigration and Refugee Board were binding on its board members, this would strongly militate against inconsistency in decision-making.

While UNHCR does not advocate further realization of an already legalized procedure or seek to propose changes that will hinder the expediency of the system, we recommend that further attention be given to ways and means of institutionalizing central review. This central review may be an ad hoc review mechanism carried out by officers expert in respect of country conditions being analyzed. The substance of such review might encompass both compliance with relevant international legal standards and humanitarian and compassionate concerns in accordance with proposed section 6(5) and modified section 114(2).

In concluding, Mr. Chairman, let me say that the foregoing observations are provided in a constructive spirit. They are intended to reconcile international standards for refugee protection to legitimate state interests and efficiency and deterrence of potential abuse. The UNHCR acknowledges that UNHCR determination, removal to third countries, securing necessary guarantees of safety, and other obligations stipulated in the 1951 Convention are state responsibilities. We are hopeful that our comments have made clear that no sacrifice in the quality of protection is required in order to manage refugee flows effectively and responsibly.

[Traduction]

Conclusion 8 du Comité exécutif du HCR, «il faudrait... accorder [aux postulants] un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant».

Bien que le fait que les fonctionnaires compétents de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié doivent être unanimes pour rejeter la revendication d'un demandeur de statut de réfugié et que ce dernier puisse demander le réexamen de la décision devant un tribunal fédéral garantissent contre les refus erronés, il serait également bon et conforme à la tradition humanitaire du Canada de prendre des dispositions pour que le requérant ait bien droit à une révision ultérieure des mérites de la décision.

D'après le Bureau, la décentralisation du processus d'examen des demandes de statut de réfugié et la prestation de ressources adéquates devraient accélérer les prises de décisions. Cependant, si l'on ne prévoit pas un processus d'examen centralisé quelconque, on risque alors de manquer de cohérence et d'uniformité créant, par conséquent, plus de risques de décisions erronées.

De surcroît, nous tenons à souligner le fait qu'une excellente façon d'assurer l'uniformité des prises de décisions serait d'obliger les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à se conformer aux principes et aux procédures de l'exposé de position privilégiée élaboré par cette dernière.

Même si le HCR ne tient pas à ce que l'on développe davantage un système déjà entériné par la loi ni à proposer des changements qui retarderont le traitement des demandes, nous, ses membres, recommandons que l'on examine de plus près les moyens qui pourraient être pris pour établir, en bonne et due forme, un processus d'examen central. Il pourrait s'agir d'un examen spécial qui serait confié à des agents connaissant bien les conditions dans les pays faisant l'objet de l'analyse. Dans le cadre d'un tel examen, on pourrait, par exemple, s'assurer à la fois que les décisions respectent les normes judiciaires internationales pertinentes et les pratiques humanitaires, conformément à l'article 6(5) proposé et à l'article 114(2) modifié.

En guise de conclusion, monsieur le président, permettez-moi de vous assurer que nos observations se veulent constructives. Notre objectif est de concilier, d'une part, les normes internationales en matière de protection des réfugiés et, d'autre part, les intérêts légitimes des États, l'efficacité et des mesures pour prévenir les abus potentiels. Le HCR reconnaît que la détermination du statut de réfugié conformément à ses propres exigences, le renvoi dans un pays tiers, la prestation d'une garantie de sécurité et autres obligations prévues en vertu de la Convention de 1951 relèvent des États. Nous espérons que nos commentaires ont permis de démontrer qu'il



[Text]

We would like to reiterate our position regarding Bill C-86. We have expressed a few concerns with some part of the bill that may be potentially problematic in their interpretation or application. At the same time, we also note that we were consulted by Minister Valcourt and officials of the immigration department about various details of the bill prior to its introduction. We do not view Bill C-86 as in any way weakening Canada's international commitments to the protection of refugees. On the contrary, UNHCR supports Canada's attempt at finetuning its legislation insofar as it concerns its refugee claimants. Moreover, UNHCR views Bill C-86 as consistent with international refugee law and expects the new legislation to continue to provide for fair and expeditious treatment of refugee claimants which, in turn, reduces human suffering for those who merit international protection.

Mr. Chairman, my colleague and I will now answer questions, if there are any. I hope that our input will help you to understand the position of the Office of the High Commissioner for Refugees.

Let me conclude, Mr. Chairman, by informing you that the document, Bill C-86, has been studied in detail by the Division of International Protection in Geneva, and the views I have expressed here are supported by my headquarters; they are the views of UNHCR.

**The Acting Chairman:** On behalf of the committee, I wish to thank the distinguished representative of the United Nations High Commissioner for Refugees. He has extended an invitation to consider questions, and I would ask Senator Hébert to begin.

**Senator Hébert:** Thank you, Mr. Chairman. I thank you for your presentation. It was certainly interesting. For me it was also a bit confusing. It may be a question of language, I do not know.

In the first part, you certainly discuss very important issues and you recommend that the bill be amended, I presume, to meet some of these concerns of yours related to access criteria, safe third country, confidentiality of hearings, split decisions, post-claim review, et cetera.

You have said these things are important and they may put into peril, if they are not corrected, some claimants, and that is a very serious matter. If just one refugee were sent back to

[Traduction]

n'est pas nécessaire de sacrifier la qualité des mesures de protection pour gérer efficacement et de façon responsable les flux de réfugiés.

Permettez-nous de réitérer notre position concernant le projet de loi C-86. Nous vous avons fait part de quelques préoccupations pour ce qui est de certaines parties du projet de loi risquant d'être difficiles à interpréter ou à mettre en application. En outre, signalons que nous avons été consultés par monsieur le ministre Valcourt et des représentants du ministère de l'Immigration au sujet de divers points du projet de loi avant sa présentation. À notre avis, le projet de loi C-86 n'affaiblit aucunement les engagements internationaux du Canada à l'égard de la protection des réfugiés. Au contraire, le HCR appuie les tentatives du Canada d'améliorer sa législation en matière de demandes de statut de réfugié. De plus, le HCR estime que le projet de loi C-86 respecte la loi internationale touchant les réfugiés, et il s'attend à ce que la nouvelle loi continuera à assurer un traitement équitable et rapide des demandes, ce qui, à son tour, atténue les souffrances des personnes qui méritent une protection internationale.

Monsieur le président, mon collègue et moi-même pouvons maintenant répondre aux questions que l'on voudrait nous poser. Nous espérons que notre exposé vous aidera à comprendre la position du Bureau du Haut-Commissariat pour les réfugiés.

Enfin, monsieur le président, permettez-moi de vous dire que la Division de la protection internationale, à Genève, a étudié, de façon approfondie, le projet de loi C-86, et que les autorités de mon administration centrale appuient mes observations. Je vous ai donné l'avis du HCR.

**Le président suppléant:** Au nom des membres du comité, je tiens à remercier le distingué représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il est prêt à répondre aux questions que vous souhaitez lui poser, et je demanderais à monsieur le sénateur Hébert de commencer.

**Le sénateur Hébert:** Merci, monsieur le président. Je vous remercie, M. Chéfeke, de votre présentation. Elle fut certes intéressante. Cependant, pour moi, certains points ne sont pas clairs. Il s'agit peut-être simplement d'une question de formulation.

Dans la première partie de votre présentation, vous abordez des questions à l'évidence très importantes, et je présume que vous recommandez de modifier le projet de loi pour qu'il tienne compte de certaines de vos préoccupations en matière de critères d'accès, de pays tiers sûr, de confidentialité des audiences, de décisions partagées, d'examen ultérieur des décisions, etc.

À votre avis, ces points revêtent beaucoup d'importance, et ils pourraient mettre en péril certains demandeurs, si l'on ne remédie pas à la situation. Il s'agit, en effet, d'une question

[Text]

certain death or imprisonment because we had not corrected this new idea of giving so much power to the immigration agent right at the border, it would be a terrible miscarriage of justice. It is certainly a serious matter.

You have, indeed, pointed out these matters, and that is why I am confused when I see at the end of your presentation that you seem to say that you reiterate your position on Bill C-86 that you had just a few small concerns with some parts of the bill and that generally speaking you think it is a fine bill.

You said you had been consulted by the minister and that the reputation of Canada would not be weakened if the bill were adopted, that it is a fine bill except for a few details.

That is why I am confused. Either it is a fine bill or it is a bill that has good elements in it—some very good elements, I believe—and yet some very serious flaws. Either the things you have pointed out to us are serious flaws or they are just details and, even if the government does not correct them, it seems that your organization will still believe that it is a fine bill. Could you help me in my confusion?

**Mr. Chefeke:** Yes. I am sorry if we confused you, but I know there is no confusion. Whenever we come to committees of this kind—at least this is the practice in the U.N.—we give our global view on the issue. Bill-C 86, globally seen, is an excellent document. We have no problem with that.

Now, I thought that this committee and other committees I have addressed wanted to know the details and the concerns we have identified. There are five, and I want to repeat that they are serious. This committee, or whoever is responsible for making the necessary changes and adjustments, should take them into consideration. That is why we are submitting them. So I do not see the confusion, because there is no confusion in our presentation.

We are saying Bill C-86, because it has other components apart from the four or five issues which I have mentioned, is globally acceptable to us as it is, but if you want to be perfect, then would you please consider making certain changes along these lines. That is what we are saying, Mr. Chairman.

[Traduction]

très grave. Même si un seul demandeur du statut de réfugié était renvoyé dans son pays d'origine, où il serait sans aucun doute tué ou incarcéré, parce que nous n'avons pas pris les mesures nécessaires pour changer ce nouveau principe en vertu duquel un pouvoir immense est accordé aux agents d'immigration à la frontière même, il s'agirait d'un terrible déni de justice. De toute évidence, la question est sérieuse.

Vous avez, en effet, souligné ces questions, et je ne comprends donc pas pourquoi, à la fin de votre présentation, vous semblez dire que vous réitérez votre position au sujet du projet de loi C-86, à savoir que seulement quelques parties de celui-ci vous préoccupent légèrement et que, en règle générale, vous estimez qu'il s'agit d'un bon document.

Vous avez mentionné que le ministre vous a consulté, que, à votre avis, l'adoption du projet de loi ne porterait pas atteinte à la réputation du Canada et que le projet de loi est approprié, sauf en ce qui concerne certains points.

C'est pourquoi j'ai de la difficulté à comprendre. Soit que le projet de loi est bon soit qu'il contient de bons éléments—certains très bons éléments, je crois—en dépit de certaines lacunes fort graves. Soit que les points que vous avez soulignés constituent d'importantes lacunes soit qu'il s'agit de simples détails et, même si le gouvernement n'y remédie pas, il semble que votre organisation continuera d'estimer que le document est bon. Pourriez-vous m'aider à comprendre?

**M. Chefeke:** Oui. Je regrette de vous avoir mêlé, mais, à nos yeux, la situation est claire. Quand nous nous présentons devant des comités de ce type—du moins, c'est ce que nous faisons couramment aux Nations Unies—nous examinons globalement les questions pertinentes. Le projet de loi 86, pris globalement, constitue un excellent document. Nous en sommes convaincus.

À présent, permettez-moi de préciser que j'estimais que ce comité et d'autres auxquels je me suis adressé désiraient obtenir des renseignements détaillés et connaître les points qui, à notre avis, suscitent des préoccupations. Il y a cinq éléments à retenir, et je tiens à souligner de nouveau qu'ils sont fort importants. Ce comité, ou quiconque est responsable d'apporter les changements et les ajustements qui s'imposent, doit les prendre en considération. Voilà pourquoi nous les avons soulevés. Je ne vois donc pas de confusion possible, car notre présentation est claire.

Selon nous, le projet de loi C-86, qui contient d'excellents éléments, à l'exception des quatre ou cinq points que j'ai mentionnés, est globalement acceptable tel quel, mais, si vous voulez qu'il soit parfait, nous vous recommandons d'apporter certaines modifications, des modifications du type de celles que je vous ai exposées. Voilà notre message, monsieur le président.



[Text]

**Senator Hébert:** Well, I do not want to say that the government has no intention of improving this bill. I think it has. I hope it has. Considering what you have said about this bill being so good globally, if it were accepted and passed without amendment, and as you have judged it to be a good bill globally, would you not feel a bit uneasy? Would you not feel that these details, details which you say are very important, are rather serious? If they put in jeopardy the lives of people, of even one man or one woman somewhere in the world, I think that they are very serious matters, and not just details. If they are not corrected, I cannot imagine how your organization could say that this is, globally, a fine bill.

**Mr. Chiefeke:** Mr. Chairman, we always work in trust when we represent the High Commissioner in any country. I trust the government, and I trust you as well. If certain changes are needed and are required, those changes should be taken seriously. If you believe that the image of Canada is at stake because of what we have told you to take into consideration, I hope the government will take that seriously.

We only give advice. Bill C-86 for us, as it is, is an excellent bill. There is no doubt in our mind. However, there are certain issues of concern that will make it perfect.

Let me say that the issue here, Mr. Chairman, is not Bill C-86 for me. In my experience with the Office of the High Commissioner—and Canada is my eighth country of representation—there is no hard-law or soft-law legislation. You can have the most difficult legal system for asylum seekers, and those who interpret it, if they have a heart and if they are generous, will live with it. Or you can have the most generous legal system, but if those who are responsible for interpretation, the IRB members or the officer at the border, if they have no heart, nothing will work. That is why we say the UNHCR is a humanitarian organization. We try, as much as possible, to inform governments to have a good legal system and a good procedure, but that is not the end. The real issue is when it comes to interpretation.

**Senator Hébert:** I have one last question. I will pick at random one of your details; for example, the confidentiality of hearings. I understand what you are saying. If I understood you well, you went as far as telling us that it is a very important matter because it may put in danger the life of the claim-

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Je ne veux pas affirmer que le gouvernement n'a pas l'intention d'améliorer ce projet de loi. Je crois qu'il veut le faire. Je l'espère. Compte tenu de vos commentaires à l'effet que, globalement, le projet de loi est bon, s'il était approuvé et adopté sans aucune modification, ne seriez-vous pas légèrement inquiet? Ces points, auxquels vous accordez tant d'importance, ne vous paraîtraient-ils pas graves? S'ils mettent en péril la vie de gens, ou même d'un seul homme ou d'une seule femme dans le monde, à mon avis, il s'agit de questions très inquiétantes, et non pas d'un simple détail. Si l'on ne prend pas les mesures nécessaires, je ne comprends pas comment votre organisation pourra continuer de croire qu'il s'agit, globalement, d'un bon projet de loi.

**M. Chiefeke:** Monsieur le président, quand nous représentons le Haut Commissaire, peu importe le pays où nous nous trouvons, nous faisons toujours confiance à ses dirigeants. Je fais confiance au gouvernement, et à vous également. Si certains changements sont essentiels, il ne faut pas les prendre à la légère. Si vous estimez que l'image de marque du Canada pourrait être ternie par les points que nous vous recommandons d'examiner, j'espère que le gouvernement saura peser leur importance.

Nous ne pouvons que fournir des conseils. À notre avis, le projet de loi C-86, dans sa forme actuelle, est excellent. Nous ne remettons aucunement ce point en question. Toutefois, des changements pourraient être apportés à certains points préoccupants, pour qu'il soit parfait.

Permettez-moi de vous préciser, monsieur le président, que selon moi, ce n'est pas le projet de loi C-86 qui est en cause. Avec l'expérience que j'ai acquise au Bureau du Haut-Commissariat —et le Canada est le huitième pays où je le représente—j'ai constaté qu'il n'existe ni loi restrictive ni loi libérale. Un pays peut être doté du système judiciaire le plus restrictif pour les demandeurs d'asile mais, si les personnes qui interprètent la loi sont altruistes et généreuses, elles seront s'en servir à bon escient. Inversement, vous pouvez avoir un système judiciaire très généreux mais, si les responsables de son interprétation, les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ou les agents d'immigration à la frontière, n'ont pas de cœur, rien ne fonctionnera plus. C'est pourquoi nous estimons que le HCR est une organisation humanitaire. Nous essayons, dans toute la mesure du possible, de dire aux représentants des gouvernements que de bons systèmes judiciaires et procédures sont indispensables, mais cela ne constitue pas une fin en soi. Les véritables difficultés touchent l'interprétation.

**Le sénateur Hébert:** J'aimerais vous poser une dernière question. Je choisirai l'un des points que vous avez abordé au hasard; prenons, par exemple, la confidentialité des audiences. Je comprends votre point de vue. Si j'ai bien suivi, vous êtes allé jusqu'à nous dire que ce point revêtait beaucoup

[Text]

ant or somebody in his family back home in his country. Well, if that is a fact, then confidentiality of hearings does not appear to me to be a detail any longer. I believe that you were right to point it out to us. Can you call something a "detail" that puts at risk the lives of people somewhere in the world?

**Mr. Chiefeke:** I really do not know how I can put it except to come and present it to you in writing. If it is necessary for me to go out in the streets of Ottawa to say that *in camera* proceedings should be maintained, and if the U.N. allows such a procedure, I will do it because we believe *in camera* proceedings are indispensable. I cannot say it more than we have said it here, and it is not only myself. The Chairman of the Immigration and Refugee Board, Mr. Gordon Fairweather, in his presentation, argues for the *in camera* hearing. We are saying it. If it is necessary for me to put it on my forehead and go around Ottawa, Mr. Chairman, I am prepared to do that.

**Senator Cochrane:** Thank you very much, Mr. Chiefeke. It is nice having you here. I was so glad to hear you make those comments about our refugee bill and as well about Canada in general.

I have a question concerning a point on page 2 of your brief in regard to the access criteria. You say this:

The eligibility proposed by S. 46.01(1) would be a source of concern if it were to require Senior Immigration Officers to make other than purely administrative determinations. . .

I want to refer back to Mr. Fairweather's speech to this committee on August 18, 1992. This is what he said:

In one instance, the Minister proposes to have a single individual—a senior Immigration official—make an initial eligibility determination at the point of entry to Canada.

He goes on to say:

However, if the decision is purely administrative—that is to say, if the criteria are clear cut, with no room whatsoever for subjective interpretation—then I see no potential for abuse or error.

He goes on to say:

[Traduction]

d'importance car il pouvait mettre en danger la vie du demandeur ou d'un membre de sa famille demeuré dans son pays d'origine. Si c'est le cas, à mon avis, la confidentialité des audiences ne m'apparaît plus comme un simple détail. J'estime que vous aviez raison de souligner ce fait. Peut-on qualifier de «détail», une situation qui menace la vie d'êtres humains de toutes nationalités?

**M. Chiefeke:** Je n'ai vraiment aucune idée comment je pourrais vous faire comprendre autrement qu'en me présentant devant vous et en vous soumettant un exposé écrit. Si je dois parcourir les rues d'Ottawa pour qu'on comprenne que les audiences à huis clos devraient être maintenues, et si les Nations Unies me le permettaient, je le ferais, car nous croyons que la confidentialité de ces séances est indispensable. J'ai suffisamment insisté sur l'importance de ce fait aujourd'hui, et je ne suis pas le seul à l'avoir fait. Le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié aussi, M. Gordon Fairweather, juge aussi que les audiences à huis clos doivent se poursuivre, comme il l'a précisé dans sa présentation. Nous l'affirmons, et si je dois l'écrire sur mon front et me promener dans Ottawa, monsieur le président, je suis prêt à le faire.

**Le sénateur Cochrane:** Merci beaucoup, M. Chiefeke. Nous sommes enchantés que vous soyez ici parmi nous. J'étais très heureux d'entendre vos commentaires au sujet de notre projet de loi en matière de statut de réfugié et du Canada en général.

J'aimerais vous poser une question portant sur un commentaire de la page 2 de votre exposé. Vous parlez des critères d'accès. Voici la phrase:

L'admissibilité proposée en vertu de l'article 46.1(1) constituerait une source de préoccupation si les agents d'immigration principaux devaient faire des déterminations autres que purement administratives. . .

Je vous renvoie maintenant au discours que M. Fairweather a prononcé devant ce comité le 18 août 1992. Voici ce qu'il nous a dit:

Par exemple, le ministre propose qu'une seule personne—un agent d'immigration principal—décide de la recevabilité initiale d'une revendication au point d'entrée.

Il poursuit en disant:

Cependant, si la décision est purement administrative—c'est-à-dire, si les critères sont clairement définis, et qu'il n'y a absolument pas de place pour une interprétation subjective—dans ce cas, il n'y a pas d'abus ou d'erreur possible.

Dans le paragraphe qui suit, il fait le commentaire suivant:



*[Text]*

The Board must be fully satisfied that the role of the Immigration officer is administrative only. . .

That will probably allay some of the fears that you may have there.

As well, on page 4 of your brief, I was wondering if you would elaborate on the split decision, number 21. You say this:

Canada has a legitimate interest, to the extent possible, in identifying all refugee claimants coming into the country. We note, however, that the approach of the proposed S. 69.1(10.1) may risk denying protection to persons who meet the Convention definition in order to achieve this administrative objective.

Could you elaborate on that for me, please?

**Mr. Chefeke:** In order to avoid a monologue, I will ask our protection officer to address that question.

**Mr. Eduardo Arboleda, Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees:** Section 69.1(10.1) talks about three reasons where a split decision will go against the claimant, one being where there is no valid reason for a refugee claimant for having rid himself or herself of the documents that they came into the country with; two, when an individual returns to his or her country of origin; and three, when an individual comes from a safe country. If you look at paragraphs 22 and 23, we are essentially saying that regardless of whether something is a split decision or not a split decision, things must be seen within their overall circumstances, and that is what the handbook essentially elaborates on.

We do not want a person who has destroyed his or her documents for, let us say, a so-called valid reason that a board member might not consider to be a valid reason to be rejected outright, but rather that the whole claim be interpreted in its correct context, with all of the elements of the claim to be considered. That is why we continuously go to the handbook, because we believe if the handbook procedures are followed, the decision will be as correct as possible.

**Senator Di Nino:** Mr. Chefeke, I want to thank you for your presentation and also for your very good suggestions for potential amendments to the legislation.

I want to pick up for a moment on the question of the destruction of documents. That is something we should be concerned about. I guess it offends Canadian philosophy. You have an individual who, when boarding an airplane or crossing a frontier, would have with him or her certain documents,

*[Traduction]*

La Commission doit être pleinement convaincue que l'agent d'immigration n'a qu'un rôle purement administratif. . .

Cela apaisera probablement certains de vos soucis.

J'aimerais aussi que l'on retourne à la page 4 de votre exposé, page 21. Pourriez-vous me donner plus de précisions au sujet des décisions partagées. Voici ce que vous dites:

En cas de partage de décision, nous savons que chaque pays, dont le Canada, ont tout intérêt à identifier, dans toute la mesure du possible, tous les demandeurs de statut de réfugié pénétrant dans le pays. . . Cependant, à notre avis, l'approche soutenue à l'article 60.1(10.1) proposé risque de priver les personnes qui satisfont aux critères de la Convention de la protection auxquelles elles ont droit afin d'atteindre cet objectif administratif.

Pourriez-vous élaborer davantage, s'il-vous-plaît?

**M. Chefeke:** Pour éviter de faire un monologue, je demanderais à notre agent chargé de la protection de répondre à votre question.

**M. Eduardo Arboleda, agent chargé de la protection, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:** L'article 69.1(10.1) donne trois situations où une décision partagée défavorisera le demandeur: le demandeur de statut de réfugié n'a aucune raison valable d'avoir détruit les documents qu'il possédait en entrant au pays; l'individu rentre dans son pays d'origine; et l'individu provient d'un pays sûr. Les paragraphes 22 et 23 expliquent essentiellement que peu importe s'il s'agit d'une décision partagée ou non, il faut examiner chaque cas en fonction des circonstances globales, ce que le guide précise essentiellement.

Nous ne voulons pas que la demande d'une personne qui a détruit ses documents pour, disons, une raison valable soit refusée dès le départ si un membre de la Commission jugeait ses motifs irrecevables, mais plutôt que l'on interprète la demande en tenant compte du véritable contexte, c'est-à-dire de toutes les circonstances entourant la revendication. C'est pourquoi nous consultons constamment le guide, car nous estimons que si nous respectons ses procédures, la décision sera, autant que faire se peut, fondée.

**Le sénateur Di Nino:** M. Chefeke, permettez-moi de vous remercier de votre présentation ainsi que de vos très bonnes suggestions de modifications possibles à la loi.

J'aimerais aborder un instant la question de la destruction des documents. C'est un point qui devrait nous préoccuper. Je suppose que c'est à cause de nos principes ici au Canada. Prenons un individu qui, au moment de monter à bord d'un avion ou de franchir une frontière, a en sa possession certains docu-

[Text]

and those documents are presented at the port of exit. Between that period and the period of the port of entry, the documents are destroyed. What justifiable cause could you, in your experience, give for someone wanting to destroy the documents which have already been presented to certain people—at least at the point of exit and possibly at others—even between the time that they left their country of origin to the time they land on our shores?

**Mr. Chiefeke:** The question of undocumented asylum seekers is of great concern to our office and to many governments who are working together under the informal consultation. A group of 16 countries—a Canadian is presently the chairperson—are attempting to identify ways and means of solving this problem. Basically, a refugee has no time to take a document. This is the old philosophy. You run away. You have no time to get a passport or an exit visa or an I.D. card. However, nowadays, things are changing. With respect to false documents, even they are destroyed before the person reaches the country of destination. True documents are also destroyed because the asylum seeker has been advised to do so. Sometimes genuine asylum seekers are misled by groups of people who are trying to smuggle them in, or an individual may believe that destroying his identity will help him convince authorities to accept him. These are, Mr. Chairman, some of the experiences we have had ourselves. It is of grave concern to governments as well as to the UNHCR.

We do not say that, just because a person does not have a document or has destroyed a document, he or she should be denied access to the determination procedure, but we are working on this problem. I am sure the Executive Committee of the High Commissioner's office will be debating this question to find a solution that will be acceptable to all, to the asylum seeker as well as to governments.

This is a very difficult issue for which we do not have one answer. We cannot just throw him out just because he has destroyed his documents. At the same time, we cannot deny him access or accept him just because he does not have his papers. I admit it is a problem, but our position has always been that this issue should be dealt with as humanely as possible.

**Senator Di Nino:** Obviously you have as much frustration with this as do the governments, and as does our committee. You do have to concede, I would hope, that there is a potential of abuse or misuse of goodwill and the caring position that our country has shown towards the refugees in the world.

[Traduction]

ments qu'il présente au point de sortie. Depuis le moment où l'individu prend l'avion ou franchit une frontière et celui où il arrive au point d'entrée, il détruit ses documents. D'après vous, quels seraient des motifs valables pour qu'une personne veuille détruire ses documents, qu'elle a déjà présentés à des fonctionnaires compétents—du moins, au point de sortie et peut-être ailleurs—même pendant la période s'écoulant entre son départ et le moment où elle touche le sol canadien?

**M. Chiefeke:** Les demandeurs d'asile qui n'ont pas de documents suscitent de vives préoccupations au sein de notre bureau et de nombreux gouvernements qui oeuvrent conjointement dans le cadre de processus de consultation informelle. Un groupe de seize pays—un Canadien exerce actuellement les fonctions de président—essaient de trouver des moyens de régler ce problème. La philosophie de base, l'ancienne, est qu'un réfugié n'a pas le temps de se procurer un document. Il veut s'échapper le plus rapidement de son pays. Il n'a pas le temps d'obtenir ni un passeport ni un visa de sortie ni une carte d'identité. Cependant, de nos jours, la situation évolue. On détruit même les faux avant d'arriver dans le pays de destination. Les demandeurs d'asile détruisent même les vrais documents parce qu'on le leur a conseillé. Parfois, ils sont trompés par des personnes qui essaient de les faire entrer illégalement dans un pays. Dans d'autres cas, un individu peut croire que le fait de détruire ses cartes d'identité l'aidera à convaincre les autorités de le garder au pays. Voilà, monsieur le président, certaines situations que nous avons pu nous-mêmes observer. Il s'agit d'un sujet de grande préoccupation pour les gouvernements ainsi que pour le HCR.

Nous n'affirmons pas qu'il faut refuser l'accès au processus de détermination à une personne simplement parce qu'elle n'a pas de documents ou les a détruits, mais nous nous penchons sur ce problème. Je suis convaincue que le Comité exécutif du Haut-Commissariat étudiera cette question afin de trouver une solution acceptable pour tous, à la fois pour le demandeur d'asile et pour les gouvernements.

Il s'agit d'une situation épineuse, actuellement sans issue. Nous ne pouvons pas renvoyer une personne dans son pays d'origine juste parce qu'elle a détruit ses documents. De plus, nous ne sommes pas en mesure de la juger admissible ou non au processus de détermination simplement parce qu'elle n'a pas de documents. Je reconnais que c'est un problème, mais nous avons toujours été d'avis qu'il faut faire preuve le plus possible d'humanité dans de telles circonstances.

**Le sénateur Di Nino:** De toute évidence, ce problème vous cause autant de frustrations qu'aux gouvernements et qu'à notre comité. Vous seriez prêt à admettre, j'espère, qu'il existe un risque d'exploitation de la bonne volonté et de la bienveillance dont notre pays a témoigné envers les demandeurs de statut de réfugié provenant de tous les pays.



[Text]

There is the suggested provision of fingerprinting people that we find in that undocumented position. Do you have any comments to make on that, sir?

**Mr. Chefeke:** The whole question of fingerprinting others has been associated with criminals. You do fingerprint for criminals. I am told that that concept has changed now. In places like Germany or the Netherlands businessmen do not carry a passport; they have a copy of their fingerprint at the airport. They just touch a button and pass.

**Senator Di Nino:** I believe that all Canadian civil servants are fingerprinted as well.

**Mr. Chefeke:** Is that so? We have no problem with fingerprinting, but our concern is the use of fingerprinting. That is the concern of the informant consultation group. Many countries are doing it in any case; they have not waited for the High Commissioner's office or the Executive Committee of the High Commissioner to put forward a recommendation on that. Out of the 16 countries, approximately five or six have already started this mechanism. We have no problem with that, but we are worried about the use that certain sectors and governments bring into play.

The exchange of fingerprints, for example, is one area where we should be concerned, but we do not have an objection to fingerprints being used to identify who is who. In any case, I do not think it is an issue any more in Canada because a solution has been found and the minister has said—at least, if I can believe the media, but I have not checked with them—that once the person has been accepted as a landed immigrant or citizen in Canada his fingerprinting file will be destroyed. So I see no problem with that.

**Senator Di Nino:** I have a comment that is aside from Bill C-86. The issue of refugees is a tragic issue. I admire you and your colleagues for having to deal with this on a daily basis. One of the most frustrating experiences a person can have must be to have to deal with the atrocities that are committed in different parts of the world to lead people to want to leave their roots. As one who did, at the tender age of 13, I have some appreciation of the difficulty that that poses. I believe that most refugees do not want to be refugees. I believe that most of them would be happy to stay home.

The concern that I have is that the world is looking at trying to solve the problem without addressing it at the beginning

[Traduction]

Il y a la disposition qui a été proposée et qui consiste à prendre les empreintes digitales des personnes qui sont trouvées sans papiers d'identité. Avez-vous des commentaires à formuler à ce sujet monsieur?

**M. Chefeke:** Toute cette question des empreintes digitales d'autres personnes a été associée à celle des criminels. Vous prenez les empreintes digitales des criminels. On m'a dit que ce concept avait maintenant évolué. Dans des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, les hommes d'affaires n'ont pas de passeport; ils ont une copie de leurs empreintes digitales à l'aéroport. Ils ne font que presser un bouton pour franchir les contrôles.

**Le sénateur Di Nino:** Je pense qu'on prend également les empreintes digitales de tous les fonctionnaires canadiens.

**M. Chefeke:** Vraiment? La prise d'empreintes digitale ne nous pose aucun problème, c'est plutôt l'utilisation des empreintes digitales qui nous préoccupe. C'est ce qui préoccupe également le groupe de consultation des personnes interrogées. De nombreux pays le font de toute façon; ils n'ont pas attendu que le Haut-Commissariat ou le Comité exécutif du programme du Haut-Commissariat dépose une recommandation à cet effet. Environ cinq ou six pays sur 16 ont déjà mis ce mécanisme en branle. Ça ne nous pose aucun problème, mais nous sommes inquiets de l'utilisation qu'en feront certains secteurs et gouvernements.

L'échange d'empreintes digitales, par exemple, est l'un des domaines dont nous devrions nous préoccuper, mais nous n'avons aucune objection à ce que les empreintes digitales soient utilisées pour établir l'identité d'une personne. Quoiqu'il en soit, je ne pense pas que ce soit là un plus grand enjeu au Canada qu'ailleurs parce qu'une solution a été trouvée et le ministre a déclaré—du moins, si j'en crois les médias, avec lesquels je n'ai rien vérifié—que le dossier de ses empreintes digitales sera détruit dès que l'intéressé aura obtenu le droit d'établissement ou sera devenu citoyen canadien. Je ne vois donc aucun problème avec cela.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai un commentaire à formuler qui déborde le projet de loi C-86. La question des réfugiés est un dossier tragique. Vous et vos collègues, qui devez quotidiennement affronter cette question, avez toute mon admiration. L'une des expériences les plus frustrantes qu'une personne peut vivre doit être de connaître les atrocités commises un peu partout dans le monde et qui poussent les gens à vouloir quitter leur patrie. Y ayant moi-même été contraint au jeune âge de 13 ans, je suis conscient des difficultés de tels gestes. Je suis persuadé que la plupart des réfugiés ne veulent pas être des réfugiés. Je pense que la plupart d'entre eux seraient bien heureux de rester dans leur pays.

Ma crainte est que le monde tente de résoudre le problème sans s'attaquer à sa source, avant même qu'il ne devienne

[Text]

prior to its becoming a problem. I am not sure I know exactly what I want to say.

Could you tell me whether your organization is looking at ways of recommending the involvement of the United Nations in certain situations before we get the Yugoslavias, Somalias, and the other tragic events that are happening around the world? You talked a number of times in your presentation about the responsibility of states. Maybe the responsibility of states should extend to those states that are creating the problems. Perhaps the responsibility of states should extend to some sort of assessment of costs of the tragic events of some death spots who decide that they will be right and every one else will be wrong. Maybe we should have the United Nations peacekeeping force become the United Nations police force.

I understand that I am making some rather strong statements, but from your obviously extensive experience and many years of frustration on this issue do you have any comments on that?

**Mr. Chefeke:** I do not know whether I am allowed to say what I am saying, but I will say it anyway.

**Senator Di Nino:** Thank you.

**Mr. Chefeke:** The point you raised is the dilemma facing the United Nations in general, not necessarily the High Commissioner's office.

Our mandate is simple and clear. The mandate of the High Commissioner is to assist asylum-seekers and refugees. It is like the fire brigade. They do not know why it was started or how it was started; they just stop the fire from burning. They do not later on find out who did what, because that is someone else's job. Their job is to ensure that the fire is out. That is what the High Commissioner does. This is the mandate of his office, which is changing now. We are trying to change it. Even if we want to, our mandate does not allow it.

We have alerted the General Assembly, the United Nations in general, as to the question of the increasing number of asylum-seekers. People are using the channel of asylum, because there is no other way of getting admitted elsewhere—for example, people who are fleeing poverty. The international community, the United Nations, has a responsibility to assist people who are fleeing poverty. They call them economic migrants. That is why I say that this is not my job nor the time to discuss this, but because you raised it I can answer it as a man who is also concerned and worried about this question of irregular movement of people, which also complicates our

[Traduction]

véritablement un problème. Je ne suis pas certain de savoir exactement ce que je veux dire.

Êtes-vous en mesure de me dire si votre organisation étudie actuellement des mécanismes permettant de recommander que les Nations Unies interviennent dans certaines situations avant que nous nous retrouvions avec des événements tragiques comme ceux de la Yougoslavie, de la Somalie et d'ailleurs qui se produisent un peu partout dans le monde? Vous avez parlé à quelques reprises dans votre présentation de la responsabilité des États. Cette responsabilité des États pourrait peut-être s'étendre aux États qui sont à l'origine des problèmes. Elle devrait peut-être comporter une certaine forme d'évaluation des coûts des événements tragiques dans certains endroits isolés où les gens décident qu'ils ont raison et que le reste du monde a tort. La force de maintien de la paix des Nations Unies devrait-elle devenir les forces de l'ordre des Nations Unies.

Je réalise que je fais des déclarations plutôt fracassantes, mais avez-vous des commentaires à ce sujet, compte tenu de votre grande expérience et des nombreuses années de frustration que vous a valu cette question?

**M. Chefeke:** Je ne sais pas si j'ai le droit de dire ce que je vais dire, mais je vais le dire de toute façon.

**Le sénateur Di Nino:** Merci.

**M. Chefeke:** La question que vous soulevez est le dilemme auquel doivent faire face les Nations Unies en général, non pas nécessairement le Haut-Commissariat.

Notre mandat est simple et clair. Le mandat du Haut-Commissariat est d'aider les demandeurs d'asile et les réfugiés. C'est comme un régiment de sapeurs-pompiers. Ils ne savent pas la raison pour laquelle le tout a débuté ni comment; ils ne font qu'éteindre l'incendie. Ils ne trouvent pas ensuite l'identité de l'auteur, parce que c'est là le travail de quelqu'un d'autre. Leur tâche consiste à s'assurer que le feu est éteint. C'est ce que le Haut-Commissariat fait. C'est le mandat de cet organisme qui commence à évoluer. Nous tentons de le modifier. Même si nous le voulions, notre mandat ne nous le permet pas.

Nous avons porté à l'attention de l'Assemblée générale, des Nations Unies en général, la question du nombre croissant de demandeurs d'asile. Les gens se servent de ce moyen parce qu'ils n'en ont pas d'autres pour se faire admettre ailleurs—par exemple, les gens qui fuient la pauvreté. La communauté internationale, les Nations Unies, ont le devoir d'aider les gens qui fuient la pauvreté. On les appelle des migrants économiques. C'est pourquoi j'affirme que ce n'est ni mon travail ni le moment d'en discuter, mais puisque vous avez soulevé cette question, je puis y répondre puisque je suis une personne qui se préoccupe et s'inquiète de la question des migrations,



[Text]

mandate and creates difficulties because everybody is in the same channel.

You can enter a country illegally and stay if you are accepted as a refugee, which is an abuse that many are using in many countries in the world. But there are genuine asylum-seekers who are also in the same pipeline. How do you identify who is who? Why are people moving? For economic reasons. It is easier to get employment and feed your children by cleaning the streets of Ottawa or Paris than by staying in many of the Third World countries, where people are moving.

Who is responsible for this? The international community and governments like Canada have a say in this. Something must happen. I could talk the whole day, but unfortunately my time is up.

Your question is extremely interesting and important. If you are interested in continuing this discussion, I am at your disposal outside this meeting. Thank you very much.

**Senator Hébert:** I want to come back to my colleague Senator Di Nino's remark about the fact that Canadians have difficulty understanding or being patient with people who destroy their documents. All of a sudden we become suspicious that they are not people who are real refugees but are trying to abuse the system. It is possible because that happens occasionally, but—and I want the reaction of our witness on this subject—we have to put ourselves in the context of a refugee, for example, a Somali who is in danger. He and his wife and children are in a country where they have no government. How can we expect them to go and get some passports or any kind of documents when there is no government over there? How can they get a visa for Canada? There is no Canadian embassy or consulate in Somalia.

What typically occurs is that the man might ask his wife to sell her necklace and then he would go and see some people who know a bit more in the village and are perhaps exploiters of refugees. They would practically sell him some false documents with the condition that he destroy the documents when he gets into the plane, which is often done.

If you were a refugee, Senator Di Nino, in those conditions, would you say, "Oh, I cannot do that. That would not be seen well by these nice Canadians who are so humanitarian and welcoming to refugees." No, you would do that to save your wife and children.

Our witness mentioned the fact that there is another way of doing it also. These exploiters of refugees would often say, "Yes, we will provide you with these false documents because

[Traduction]

ce qui complique également notre mandat et engendre des difficultés parce que tout le monde emprunte la même voie.

Vous pouvez entrer illégalement dans un pays et y rester si vous êtes accepté comme réfugié, ce qui est une pratique abusive que de nombreuses personnes utilisent dans bon nombre de pays du monde. Mais il existe de véritables demandeurs d'asile qui utilisent également la même route. Comment départager le vrai du faux? Pourquoi les gens migrent-ils? Pour des raisons économiques. Il est plus facile de trouver un emploi et de nourrir vos enfants en nettoyant les rues d'Ottawa ou de Paris qu'en restant dans de nombreux pays du Tiers monde où les gens migrent.

À qui la faute? La communauté internationale et les gouvernements comme le Canada ont leur mot à dire. Il faut que quelque chose se produise. Je pourrais en parler toute la journée, mais malheureusement le temps qui m'est alloué est écoulé.

Votre question est très intéressante et importante. Si vous êtes intéressé à poursuivre cette discussion, je serai à votre disposition après cette réunion. Merci beaucoup.

**Le sénateur Hébert:** Je veux revenir à la remarque de mon collègue le sénateur Di Nino à l'effet que les Canadiens ont de la difficulté à comprendre les personnes qui détruisent leurs papiers d'identité ou à faire preuve de patience à leur égard. Tout d'un coup, nous les soupçonnons de ne pas être de véritables réfugiés, mais plutôt des personnes qui tentent d'abuser du système. C'est possible parce que cela se produit à l'occasion, mais—et j'aimerais connaître la réaction de notre témoin à ce sujet—nous devons nous mettre dans la peau d'un réfugié, comme un Somalien, qui est en danger. Ce Somalien, sa femme et ses enfants sont dans un pays sans gouvernement. Comment pouvons-nous nous attendre à ce qu'ils aillent se procurer un passeport ou des papiers quelconques lorsqu'il n'y a aucun gouvernement qui dirige le pays? Comment peuvent-ils obtenir un visa pour le Canada? Il n'y a ni ambassade ni consulat canadien en Somalie.

En général, l'homme demande alors à sa femme de vendre son collier et il va ensuite voir quelqu'un qui en connaît un peu plus dans le village et qui est peut-être un exploiteur de réfugiés. Il lui vendra en fait de faux documents à la condition qu'il les détruise lorsqu'il sera dans l'avion, ce qui arrive souvent.

Si vous étiez un réfugié, sénateur Di Nino, diriez-vous, dans de telles conditions, «Oh je ne peux pas faire cela. Ces gentils Canadiens, si bons et si accueillants envers les réfugiés, ne verraient pas ça d'un bon oeil.» Non, vous le feriez pour sauver votre femme et vos enfants.

Notre témoin a souligné le fait qu'il y a également une autre façon de le faire. Ces gens qui exploitent les réfugiés disent souvent, «Oui, nous vous donnerons de faux papiers parce que

[Text]

you cannot get real documents in any case. But then you will give it back to us." That is, it would be given to someone who would be in the launch after they get through immigration so that they can use these false documents again. Would you do it if the lives of your wife and children were in danger? And you do not know that is the way they say to do it. How can we inform the rest of the world that it displeases Canadians when these people come into the country with documents like that? What do you say to that?

Am I exaggerating or becoming emotional, as I sometimes do?

**Mr. Chefeke:** You expressed what I did, but in a different way. I totally agree with you. I have no problem with that.

**Senator Gigantès:** The greatest proof that Canada is a welcoming and generous country is that they admitted me and Senator Di Nino.

**The Acting Chairman:** On behalf of the committee members I thank you for being here. It is an honour to have the distinguished representative of the High Commissioner for Refugees and we appreciate the presentation and also the background material that we received. Thank you very much.

Honourable senators, our next witnesses are from the Canadian Labour Congress. We are pleased to welcome Mr. White and invite him to introduce his colleagues and make a presentation.

**Mr. Robert White, President, Canadian Labour Congress:** Thank you very much, Mr. Chairman and senators. My two colleagues today are Mr. Rick Jackson, the Director of International Affairs of the Canadian Labour Congress who spends a lot of time on refugee issues in other countries around the world on a direct basis and almost on a weekly basis; the other colleague is Kevin Hayes, Senior Economist, who has been working on Canadian immigration issues on behalf of the Canadian Labour Congress for a number of years.

We have submitted a full brief to the committee and we have also submitted a summary which I would like to read and then we will deal with questions or comments that you may like to make.

The Canadian Labour Congress represents 2.2 million workers and their families in every part of Canada. We are an institution that is vitally concerned about this country. We have a demonstrated interest in the way Canada treats its citizens and in the way in which Canada plays its role within the international community.

We are appearing before the committee today not to debate the finer points of immigration law, but because we are deeply

[Traduction]

vous ne pouvez d'aucune façon obtenir des documents officiels. Mais ensuite vous nous les redonnerez.» En d'autres termes, ils le redonneront à quelqu'un qui se trouve dans la navette après être passés par l'immigration afin que ces papiers puissent être à nouveau utilisés par quelqu'un d'autre. Le feriez-vous si la vie de votre femme et de vos enfants était en danger? Et vous ne savez pas que c'est la façon dont ils vous disent de le faire. Comment dire au reste du monde que les Canadiens sont contrariés lorsque ces gens arrivent au pays avec des papiers de ce genre? Qu'avez-vous à dire à cela?

Suis-je en train d'exagérer ou de devenir trop émotif, comme je le fais quelquefois?

**M. Chefeke:** Vous exprimez la même chose que moi, mais de façon différente. Je suis totalement en accord avec vous. Cela ne me pose aucun problème.

**Le sénateur Gigantès:** La meilleure preuve que le Canada est un pays accueillant et généreux est qu'il nous a permis à moi-même et au sénateur Di Nino d'y rester.

**Le président suppléant:** Au nom des membres du Comité, je vous remercie de votre présence. C'est un honneur d'avoir un représentant distingué du Haut-Commissariat pour les réfugiés et nous vous sommes très reconnaissants de votre présentation et de la documentation que nous avons reçue. Nous vous remercions beaucoup.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins représentent le Congrès du travail du Canada. Nous souhaitons la bienvenue à M. White et nous le prions de bien vouloir nous présenter ses collègues et de faire son exposé.

**M. Robert White, président, Congrès du travail du Canada:** Merci beaucoup monsieur le président et honorables sénateurs. Les deux collègues qui m'accompagnent aujourd'hui sont M. Rick Jackson, directeur des Affaires internationales du Congrès du travail du Canada, qui consacre beaucoup de temps au problème des réfugiés d'autres pays du monde, directement, et presque chaque semaine; et M. Kevin Hayes, économiste de niveau supérieur, qui s'intéresse aux affaires d'immigration du Canada pour le CTC depuis quelques années.

Nous avons remis un mémoire au comité, ainsi qu'un résumé que j'aimerais vous présenter et nous pourrions ensuite passer aux questions et commentaires.

Le Congrès du travail du Canada représente 2,2 millions de travailleurs de toutes les régions du Canada et leurs familles. Les intérêts de notre pays nous tiennent particulièrement à coeur. Nous avons déjà démontré que nous nous préoccupons de la façon dont le Canada traite ses citoyens et du rôle qu'il joue sur la scène internationale.

Nous ne sommes pas ici pour discuter des points très subtils de la loi de l'immigration, mais bien parce que nous nous



## [Text]

concerned about the provisions of Bill C-86 which, in our view, will make Canada a less caring, less compassionate and less responsible member of the international community.

We are here for another reason. We remember the government's 1987 crackdown on refugees when 174 Sikhs landed on our shores. Parliament was recalled in the midst of its summer recess and was asked to ram through Bill C-84 with the same haste as it is now asking Parliament to rubber-stamp this bill. It was the Senate at that time that allowed for vigorous public and parliamentary debate.

The Senate played a key role in making Canadians aware of the 1987 legislation and its tremendous implications. We also recall that the Senate delayed the legislation for more than a year and modified some provisions. Bill C-86 is not only more complex, we think it is much worse in every respect. Therefore, we are asking that this bill be rejected.

There are two provisions in the bill that we support. We support speeding up the reunification of husbands, wives and children. We agree with the provision that eliminates the pre-screening hearing of refugees, the so-called "credible basis" stage in the refugee determination process.

Against those two improvements, however, we have a long list of provisions that are totally unacceptable to us. For example, there are the provisions denying entry on the basis of offences committed and "guilt by association." If those provisions had been in place in 1980, we could not have accepted Polish refugees, and today we wonder about those who are members of an organization such as the ANC. It would in fact exclude many Nobel Peace Prize winners who had violated laws in their own country.

The elimination of refugee appeal rights, such as the right to be heard by an independent adjudicator and the right to counsel conflicts with our sense of natural justice.

On the provision relating to increased burden of proof on refugees without identification documents, I was interested in the discussion by Senator Hébert as we were waiting to appear this morning.

The discrimination against refugees from countries who must land or journey through another country before landing in Canada provides a loophole for Canada and effectively discriminates against persons on country of origin.

We are also against the provision relating to severe punishment to people and organizations assisting refugees to escape and to enter Canada. If Canada had a more open, accessible system, there would be no need for "pipelines."

## [Traduction]

interrogeons sur les dispositions du projet de loi C-86, qui à notre avis, feront du Canada un pays moins humanitaire et moins compatissant et un membre moins responsable de la communauté internationale.

Nous sommes ici parce que nous nous rappelons que le gouvernement a adopté des mesures plus sévères en 1987 à l'égard des réfugiés après l'arrivée de 174 Sikhs à nos frontières. Le Parlement a été convoqué au milieu des vacances d'été et contraint à voter le projet de loi C-84 à la hâte comme on lui demande maintenant d'adopter sans discussion le nouveau projet de loi. C'est le Sénat qui, dans le premier cas, a permis la tenue d'un débat public et parlementaire vigoureux.

Le Sénat a grandement contribué à faire connaître aux Canadiens le projet de loi de 1987 et ses répercussions. Il a également retardé pendant plus d'un an le vote sur le projet de loi et a en modifié certaines dispositions. Le projet de loi C-86 est non seulement plus complexe, mais aussi plus dommageable à tous les égards. C'est pourquoi, nous demandons qu'il soit rejeté.

Nous appuyons néanmoins deux dispositions du projet de loi. L'accélération du processus de réunification des conjoints et des enfants et la clause relative à l'élimination de l'audience de présélection des réfugiés, l'étape dite du «minimum de fondement» du processus de détermination du statut de réfugié.

Par ailleurs, nous avons une longue liste de dispositions que nous jugeons inacceptables. Mentionnons, par exemple, les possibilités de refus à cause de délits commis ou de «complicité». Si ces deux dispositions avaient existé en 1980, nous n'aurions accepté aucun réfugié polonais; et aujourd'hui, qu'advierait-il des membres d'organisations telles que le CNA. Il faudrait refouler bien des détenteurs du Prix Nobel qui ont violé les lois de leur propre pays.

La suppression de droits d'appel des réfugiés, notamment du droit d'être entendu par un arbitre impartial et le droit d'être représenté par un conseiller va à l'encontre du principe de la justice naturelle.

Pour ce qui a trait au fardeau de la preuve qui serait désormais plus écrasant pour les personnes sans document d'identification, l'exposé du sénateur Hébert, que j'ai entendu ce matin, m'a beaucoup intéressé.

La question des réfugiés qui doivent transiter dans un autre pays ou le traverser avant d'arriver au Canada pose un problème, il y a une échappatoire possible et risque de discrimination en raison du pays d'origine.

Nous nous opposons également aux peines sévères imposées aux personnes et organismes qui aident des réfugiés à quitter le Canada ou à y entrer. Si le Canada avait un système plus souple et plus accessible, il ne serait pas nécessaire de recourir à la clandestinité.

*[Text]*

The provision relating to new powers to make immigration law and regulations retroactive is unacceptable.

The provision giving immigration officers the power to make decisions that must remain with an independent adjudicator is also unacceptable. We suggest that what Canada needs is more immigration staff, not more authority given to those who are there.

We are concerned about the increased power of cabinet to make immigration law by regulation, which does not require full parliamentary scrutiny and debate. Canada is a country of immigrants. This is one area of public policy that should be fully public and accountable.

We believe the measures in this bill are excessive and out of proportion to what is required for an open, fair and humanitarian refugee determination process.

This bill introduces powers that are not acceptable in a democratic society that respects basic human rights.

While we would agree with Gordon Fairweather and others that Canada's immigration and refugee systems need to be streamlined and improved, we fail to see how a less open, less fair and less compassionate system serves anyone's interests. We also fail to understand where the demand has come from for Canada to undertake such a course.

Certainly, in speaking for organized labour in this country, we can state quite categorically that we have no interest in Canada's turning away legitimate refugees; nor do we think Canada should fail to take its fair share of the oppressed peoples of the earth. We are quite unaware of our borders being flooded by prospective refugees. We are completely unaware of a groundswell of public opinion against the number of people we presently accept through normal immigration channels, although the channels themselves are questioned. We work very closely with refugee advocacy organizations in Canada and we have not heard them saying that Canada should be less accessible and more arbitrary in its treatment of prospective refugees. Why then are such provisions contained in Bill C-86?

We know that there are enormous backlogs and administrative difficulties, but it would seem to us that this results from inefficiency rather than too much accessibility or insufficient ability to say no. Why then this change in policy? Members of the committee may very well want to reflect on that question. You may also want to question whether the proposed legisla-

*[Traduction]*

La clause relative aux nouveaux pouvoirs de rendre la loi et le règlement rétroactif est inacceptable.

La disposition donnant aux agents d'immigration la possibilité de prendre des décisions qui devraient relever d'un arbitre indépendant est aussi inacceptable. Nous croyons que le Canada doit augmenter son effectif dans le secteur de l'immigration et non pas accorder des pouvoirs supplémentaires aux employés en poste.

Nous avons des réserves en ce qui concerne les pouvoirs accrues du Cabinet d'adopter des règles et directives sans que le Parlement les étudie et en discute. Le Canada est un pays d'immigration. C'est donc un secteur de la politique gouvernementale qui devrait être entièrement public et pour lequel il devrait exister l'obligation de rendre des comptes.

Nous estimons que les mesures proposées dans le projet de loi sont excessives et démesurées comparativement à ce qui est nécessaire pour rendre le processus de détermination du statut de réfugié souple, juste et humain.

Le projet de loi proposé accorde des pouvoirs qui sont inacceptables dans une société démocratique respectueuse des droits de la personne.

Bien que nous soyons du même avis que Gordon Fairweather et d'autres, c'est-à-dire qu'il faut rationaliser et améliorer les systèmes d'immigration et d'admission de réfugiés et nous ne voyons pas comment un système moins souple, moins juste et moins humain peut être utile à qui que ce soit. Nous nous demandons, en outre, d'où vient l'idée d'aller dans ce sens.

Je crois bien pouvoir affirmer au nom des syndicats canadiens que nous n'avons absolument aucun intérêt à ce que le Canada refuse de vrais réfugiés; nous ne croyons pas non plus que le Canada devrait s'abstenir de faire sa part pour les opprimés du monde. Nos frontières ne sont pas envahies par des hordes de demandeurs d'asile. À notre connaissance, il n'y a pas de mouvement massif de l'opinion publique contre le nombre de personnes présentement acceptées par les mécanismes courant de l'immigration, même si ces mécanismes sont contestés. Nous travaillons en étroite collaboration avec les organismes de défense des droits des réfugiés au Canada et nous ne les avons jamais entendu dire que le Canada devrait limiter l'accès aux demandeurs de statut de réfugié ou traiter ces derniers de façon plus arbitraire. Alors, pourquoi le projet de loi C-86 contient-il des dispositions à cet effet?

Nous savons qu'il y a un arriéré important de d'énormes problèmes administratifs, mais il nous semble de cela soit davantage causé par l'inefficacité que par une trop grande accessibilité ou une certaine incapacité de dire non. Dans ce cas, pourquoi veut-on modifier la politique? Les membres du comité voudront certainement se pencher sur la question. Vous



*[Text]*

tion adheres to the spirit of either the Canadian Charter of Rights and Freedoms or the U.N. Convention on Refugees.

Members of the committee will know that this shift in policy, a shift to a less accessible and less fair system for refugees, comes at an exceedingly difficult time in world history.

Today we live in a world where there is an increase in numbers seeking asylum as a consequence of adverse social and economic conditions or insecure political conditions. We are alarmed about the recent rise in acts of violence against minorities in all parts of the world. We are equally concerned about the increase in acts of racism and xenophobia directed against ethnic, national, religious and linguistic minorities, as well as against indigenous peoples and migrant workers. World poverty and worsening social conditions have created fertile ground for these trends, particularly in the developing world where conditions are now worse than they were a decade ago. It is with great alarm that we witness the slamming of doors in some parts of Europe and elsewhere on the basis of what appears to be thinly disguised racism. It is deeply disturbing that, instead of acting with other nations to mitigate and reverse worsening global trends, Canada appears to be possibly joining those who would say, "not in my backyard." Is this really what we want to be saying to the victims of oppression?

Given our own domestic and international work and our work in cooperation with churches and other refugee advocacy organizations, it should come as no surprise that our opposition to the provisions in this bill are very similar to objections they have put forward. In fact, we are happy to stand together with those groups on this question. Indeed, we would hope that the convergence of views among non-governmental groups in Canada on this question will itself give cause to the committee to question where this bill is headed.

As members of the committee may know, the Canadian Labour Congress has a rich background of active participation in international work. We worked closely with the Polish trade union Solidarnosc; we are working closely with workers in South Africa, and we have just placed a representative in Johannesburg who provides direct technical support to them; we are in daily contact with workers in Central and South America and in Asia. In fact, as we make this presentation today, CLC representatives are conducting projects, attending meetings and conferences and exchanging views with our trade union counterparts on all continents of the world. We have also worked closely with refugee advocacy groups in Canada and with the Canadian government to assist in the settlement of refugees from places as diverse as Vietnam, Chile and Poland.

*[Traduction]*

pourriez peut-être aussi vous demander si le projet de loi proposé est conforme à la Charte canadienne des droits et libertés ou à la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés.

Les membres du comité constateront qu'un tel changement de politique vers une accessibilité réduite et un système moins équitable à l'endroit des réfugiés est recommandé à un moment extrêmement difficile de l'histoire de l'humanité.

À l'heure actuelle, le nombre de demandeurs d'asile est sans précédent en raison des mauvaises conditions économiques et sociales et de l'instabilité politique. Les actes de violence commis à l'égard des minorités aux quatre coins du monde nous inquiètent au plus haut point, ainsi que l'augmentation des manifestations de racisme et de xénophobie à l'endroit des minorités ethniques, nationales, religieuses et linguistiques, des autochtones et des travailleurs migrants. La dégradation de la situation sociale et l'accroissement de la pauvreté sont favorables à de telles tendances, en particulier dans les pays en voie de développement où les problèmes sont encore plus aigus qu'il y a dix ans. Nous assistons avec effroi à la fermeture des frontières de certains pays européens et d'autres pays pour des motifs qui nous semblent inspirés par du racisme déguisé. Il est très inquiétant qu'au lieu de collaborer avec d'autres nations en vue d'atténuer ou de renverser ces tendances, le Canada se joigne aux voix qui disent «pas dans ma cour». Est-ce vraiment ce que nous voulons dire aux victimes d'oppression.

Étant donné que nous travaillons en étroite collaboration avec les organismes religieux et les organismes de défense des droits des réfugiés, à l'échelle nationale et internationale, il n'est pas surprenant que nos objections au projet de loi soient du même ordre que les leurs. En fait, nous sommes fiers de faire front commun avec eux sur cette question. Nous espérons d'ailleurs que la convergence de vues des groupes non gouvernementaux du Canada sur le sujet incite le comité à se questionner sur le bien-fondé du projet de loi.

Comme les membres du comité le savent probablement, le Congrès du travail du Canada a collaboré activement à des activités sur la scène internationale à de nombreuses reprises. Nous avons collaboré avec le syndicat polonais Solidarnosc; nous appuyons les travailleurs d'Afrique du Sud et nous venons d'envoyer à Johannesburg un représentant chargé de fournir de l'aide technique; nous communiquons quotidiennement avec les travailleurs d'Amérique centrale, d'Amérique du Sud et d'Asie. En fait, pendant que nous nous entretenons avec vous, des représentants du CTC mettent en oeuvre des projets, assistent à des réunions et des conférences et discutent avec nos homologues d'autres syndicats sur tous les continents. Nous avons également travaillé en étroite collaboration avec les organismes de défense des droits des réfugiés du Canada et avec le gouvernement fédéral en vue d'aider à

[Text]

Our day-to-day work around the world places us in a unique position to appreciate the conditions facing those who work for the elimination of tyranny, oppression, exploitation, hunger and fear.

In oppressive societies people who advocate human rights are those who are most often denied them. These are the people who end up murdered, tortured, jailed and targeted by death squads. Their families are not immune to the process and are often used as secondary targets.

Until a few months ago labour, employer and community groups had a direct channel for advising the government on immigration and refugee policy. The Canadian Employment and Immigration Advisory Council was established in 1977 to advise the Minister of Employment and Immigration. However, this council and many others were abolished in this year's federal budget. The stakeholders and the organization that assists in immigration settlement and refugee assistance now have no advisory role in an area that is vitally important to immigrants, to refugees and to Canadians.

Our experience has been that Canada has enjoyed a positive reputation in the world as a nation that cares about the human rights and settlement issues that occur in the face of political conflict. For some time we have been expressing our concern that this very positive image has been damaged by a shift in Canada's immigration and refugee policies. As we try to understand the reasons for this trend, we are left without answers.

Surely, people fleeing persecution, torture and death must be welcomed, supported and protected. Instead, this bill increases the hazards and hardship of refugees and does nothing to make our immigration law more humanitarian, open and fair. Again, we want to suggest to you that this that bill should be rejected.

Those are our opening comments, Mr. Chairman and members. My colleagues and I are prepared to expand on those comments or answer any questions that members of the committee may have.

**The Acting Chairman:** Thank you, Mr. White, for that opening presentation. I turn the floor to Senator Gigantès.

**Senator Gigantès:** Thank you, sir, and thank you for the sentiment you expressed. However, we have to face and to combat—and you are doing it—certain stereotypical fears and certain economic considerations. One is the fear that letting in refugees threatens the jobs of people in this country, and that we already have unacceptable unemployment rates. The other

[Traduction]

l'établissement de réfugiés en provenance de pays aussi différents que le Vietnam, le Chili et la Pologne.

Notre travail quotidien à l'échelle internationale nous place dans une situation unique pour évaluer les conditions de vie de ceux qui oeuvrent pour mettre un terme à la tyrannie, l'oppression, l'exploitation, la faim et la peur.

Dans les sociétés oppressives, les défenseurs des droits de la personnes sont ceux qui, dans la plupart des cas, s'en voient privés. Ce sont eux qui se font assassiner, torturer, emprisonner et pourchasser par des escadrons de la mort. De plus, leurs familles ne sont pas à l'abri des mauvais traitements, elles sont souvent utilisées comme cibles secondaires.

Il y a quelques mois encore, les syndicats, les employeurs et les groupes communautaires disposaient d'un mécanisme direct pour conseiller le gouvernement sur la politique relative à l'immigration et aux réfugiés. Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration a été constitué en 1977 et chargé de conseiller le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Cependant, ce conseil, comme bien d'autres, a été aboli par le dernier budget fédéral. Les intervenants et les organismes qui contribuent à l'établissement des immigrants et des réfugiés ne peuvent plus jouer un rôle consultatif dans un secteur d'importance vitale pour les immigrants, les réfugiés et les Canadiens.

Le Canada jouit d'une bonne réputation dans le monde en tant que nation respectueuse des droits de la personne et sensible à la question de l'accueil dans les situations politiques difficiles. Depuis un certain temps déjà, nous craignons que cette image ait été ternie par les changements de politique du Canada relatives à l'immigration et aux réfugiés. Et malgré notre volonté de comprendre les raisons d'une telle orientation, nos questions restent sans réponse.

Il va sans dire que nous devons accueillir les personnes qui veulent échapper aux persécution, à la torture ou à la mort. Le projet de loi proposé ajoute encore des épreuves et des dangers au fardeau des réfugiés et ne contribue nullement à rendre notre loi plus humaine, plus souple et plus juste. Nous répétons donc que ce projet de loi devrait être rejeté.

Monsieur le président, honorables membres, mon exposé est maintenant terminé. Mes collègues et moi-même sommes prêts à donner suite à vos questions ou commentaires.

**Le président suppléant:** Merci monsieur White. Je cède la parole au sénateur Gigantès.

**Le sénateur Gigantès:** Je vous remercie de votre témoignage et du point de vue que vous avez exprimé. Je dois cependant préciser que nous devons combattre—et vous le faites—différents stéréotypes et que nous devons composer avec des facteurs économiques. Certains s'inquiètent notamment de ce que les réfugiés prennent nos emplois dans un contexte où



[Text]

is that only techno-wizards or entrepreneurs matter and techno-peasants are no use. How do we deal with those things?

**Mr. White:** If a poll were taken at some of our workplaces we would get the reaction that you are talking about in terms of people who are concerned that, if more refugees or immigrants come into the country, their jobs will be put at stake. I do not think that has been the case at all. The economic problems in our country are not created by refugees or immigration. As a matter of fact, the growth of our country is the result of immigration.

Therefore, as has been done in our organization, the leadership—people like myself—must rise above that. That is what leadership is supposed to be about, rising above the simplistic answer that those people should not be accepted into the country because they will add massively to welfare or unemployment rolls, cost more taxes and do away with jobs. That has not been the case.

Especially at times like this, when we have so much uncertainty in the world and so many refugees wanting to move because of political persecution or economic problems in their countries, Canada should not be seen by the international community as taking a turn away from an important position that we have had in the past. Therefore, I think that we have an obligation, and this has been debated at our convention. We do have people with the opposite viewpoint. However, we believe that it is a fundamental position of leadership to explain, to look at history, and to talk to many of our members who, like myself, came to this country and did not take someone else's job but were part of the growth that took place here.

In today's difficult economic times it is more difficult to do that, but it is still incumbent upon us to do so.

**Senator Gigantès:** What about the techno-peasant/techno-wizard aspect, and the favouring of entrepreneurs?

**Mr. White:** We raise that in our presentation. While we do not have any problem with entrepreneurs coming into the country, we do not think that the list should be weighted heavily in favour of entrepreneurs and against those who come in as so-called peasants, or average working people, who have made enormous contributions to the country.

**Senator Di Nino:** I will pick up on the comment of the investor and the business immigrants. Are you aware of the statistics which deal with the number of people admitted to Canada in the last two, three, four or five years under the investor or business program?

[Traduction]

les taux de chômage sont déjà élevés. Certains voudraient qu'on accepte seulement des techniciens et des entrepreneurs et trouvent que les paysans sont inutiles. Que faut-il faire?

**M. White:** Si on faisait un sondage dans quelques-uns de nos locaux on obtiendrait probablement le genre de commentaire voulant que les réfugiés ou les immigrants leurs emplois seraient menacés. Je ne suis pas d'accord. Les problèmes économiques de notre pays ne sont pas imputables aux réfugiés et aux immigrants. Au contraire, la croissance du Canada est le résultat de l'immigration.

Par conséquent, comme nous l'avons fait au sein de notre organisation, les leaders, comme moi, doivent s'élever au-dessus d'un tel courant. C'est ce qui devrait caractériser le leadership, la capacité d'aller au-delà de la réaction simpliste de refuser l'asile à ces gens parce qu'ils feront massivement augmenter le taux de chômeurs et d'assistés sociaux. Ce n'est pas l'expérience que nous avons eue.

En cette période d'incertitude où de nombreuses personnes demandent asile parce qu'elles sont persécutées pour leurs opinions politiques ou fuient les problèmes économiques de leurs pays, le Canada ne devrait pas être perçu par la communauté internationale comme se dissociant de la position importante qu'il avait adopté dans le passé. J'estime que nous avons une obligation à remplir; nous en avons d'ailleurs discuté à notre convention. Certains d'entre nous sont d'avis contraire. Toutefois, nous croyons que les leaders ont pour rôle fondamental d'expliquer, d'adopter une perspective historique et de parler à bon nombre de nos membres qui, comme moi, sont venus s'installer au Canada; ils n'ont pas pris l'emploi de quelqu'un d'autres, ils ont contribué à l'essor du pays.

Par ces temps économiquement durs, c'est plus difficile, mais c'est notre responsabilité de le faire.

**Le sénateur Gigantès:** Que pensez-vous de l'aspect techno-paysan/techno-magicien, et de la préférence accordée aux entrepreneurs?

**M. White:** Nous avons soulevé cette question dans notre mémoire. Bien que nous ne soyons pas contre l'arrivée d'entrepreneurs au pays, nous ne croyons pas que la liste devrait être dressée largement en leur faveur et contre ceux qui sont considérés comme des paysans, ou des travailleurs ordinaires, qui ont apporté une énorme contribution au pays.

**Le sénateur Di Nino:** Parlons du commentaire portant sur l'immigrant investisseur et l'immigrant homme d'affaires. Connaissez-vous les statistiques relatives au nombre de personnes qui ont été admises au Canada au cours des deux, trois, quatre ou cinq dernières années dans le cadre du programme favorisant les investisseurs ou les hommes d'affaires?

[Text]

**Mr. Kevin Hayes, Senior Economist, Canadian Labour Congress:** The numbers are relatively small, as you know.

**Senator Di Nino:** It is minuscule. I think it is 541 people. Please do not misunderstand, I am not trying to embarrass you, but it is really an insignificant number when you consider that there are nearly a quarter of a million people. Would you not agree that that is really a non-issue?

**Mr. White:** Our concern is that it can be an issue in the future as a flexibility to jog the balance significantly in that direction. There is a mood picking up in some sections of the country that immigration should be much more heavily weighted toward entrepreneurs rather than people who do not have money to invest and do not create jobs. That is our concern, as expressed.

**Senator Di Nino:** I do not believe that is the position of the government or the minister, but let me follow that up a little further. Would you not agree that the economic conditions in which our country finds itself today may be partially responsible for this mind-set? Would you also not agree that it would be desirable to increase the number of people who come to this country who bring with them certain talents, skills and expertise to be able to create jobs and assist the country in its economic recovery?

**Mr. White:** You have to put that in perspective. In Canada, training and manpower has become an important part of our economic system. There is a requirement to train people, to develop their skills in the workplace. We are concerned that this will now start to take a back seat because in many eastern European countries there are a lot of skilled people without jobs. We are concerned that we will no longer pay to train people and upgrade their skills, but rather do this through a new immigration policy. That is very troublesome to us. We are not opposed to entrepreneurs coming and investing in the country. If that creates jobs, that is fine. However, we do not want that to take away from the right of other people to come as well who are not entrepreneurs but will make a contribution. They will get employment and create jobs in the economy by that as well. That is our concern about how this can be decided in the future.

**Senator Di Nino:** You do not have to tell me that, because I totally agree with you. I am one of those who, together with my mother and father and many others, came here without skills or talent, but with only the desire to succeed. I share totally with you that we should continue to encourage those kinds of people from all around the world.

[Traduction]

**M. Kevin Hayes, économiste principal, Congrès du travail du Canada:** Ces nombres sont relativement faibles, comme vous le savez.

**Le sénateur Di Nino:** Ils sont minuscules. Je crois qu'il s'agit de 541 personnes. Ne vous méprenez pas, je n'essaie pas de vous embarrasser; mais le nombre est vraiment négligeable quand vous songez qu'il y a environ un quart de million de personnes. N'êtes-vous pas d'accord que cette question est négligeable?

**M. White:** Ce qui nous inquiète c'est qu'elle pourrait un jour être importante en ce qu'elle pourrait permettre de faire pencher la balance dans cette direction. Dans certaines régions du pays, on croit de plus en plus que l'immigration devrait favoriser les entrepreneurs plutôt que les gens qui n'ont pas d'argent à investir et qui ne créent pas d'emplois. C'est ce qui nous inquiète et c'est ce que nous avons exprimé.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne crois pas que ce soit la position du gouvernement ni du ministre, mais permettez-moi de poursuivre un peu. Ne croyez-vous pas que la situation économique qui prévaut actuellement dans notre pays pourrait être en partie responsable de cette façon de voir? Ne croyez-vous pas également qu'il serait souhaitable d'accroître le nombre d'immigrants qui ont des talents, des compétences et une expertise qui leur permettent de créer des emplois et d'aider la reprise économique dans le pays?

**M. White:** Il faut placer le problème dans son contexte. Au Canada, la formation et la main-d'oeuvre sont devenus un élément important du système économique. Il faut former les gens, développer leurs compétences dans le milieu de travail. Nous craignons que cet élément ne soit relégué au second plan parce que dans les pays de l'Europe de l'Est il y a beaucoup de gens compétents qui sont sans emploi. Nous craignons qu'il n'y ait plus d'argent pour la formation et le perfectionnement de la main-d'oeuvre et qu'on se contente de le faire en adoptant une nouvelle politique d'immigration. Cela nous préoccupe beaucoup. Nous ne sommes pas contre l'arrivée dans le pays d'entrepreneurs qui investissent. Si cela doit créer des emplois, c'est très bien. Toutefois, nous ne voulons pas que cela nuise au droit des non-entrepreneurs qui veulent aussi venir et qui pourraient faire leur part. Ils vont se trouver du travail et par ce fait il vont aussi créer des emplois. Nous nous inquiétons de la façon dont ces décisions pourront être prises à l'avenir.

**Le sénateur Di Nino:** Vous n'avez pas besoin de me dire cela, parce que je suis tout à fait d'accord avec vous. Je fais partie, avec ma mère, mon père et bien d'autres, de ceux qui sont venus dans ce pays sans qualifications ou sans talents, munis seulement du désir de réussir. Je suis d'accord avec vous que nous devrions continuer d'encourager ce genre d'immigrants qui viennent de partout dans le monde.



*[Text]*

However, your submission seems to indicate that the minister is trying to unbalance the situation which has existed for the past number of years. I do not read that and I want to go on record as disagreeing with you on that issue.

**Mr. Hayes:** We did say in our brief that the red carpet was being rolled out for the rich and the skilled as opposed to the refugees. The bill is clearly weighted against the most unfortunate of people who eventually end up being asylum-seekers. It is weighted in favour of putting people like the entrepreneurs in the first stream, as the minister describes it, and fast-tracking them in.

**Senator Di Nino:** I disagree with you there.

On page 2 of your submission you say:

We believe the measures are excessive and out of proportion to what is required for an open, fair and humanitarian refugee determination process. The bill introduces powers that are not acceptable in a democratic society that respects basic human rights.

At the top of page 3 you talk about whether the proposed legislation adheres to the spirit of either the Canadian Charter of Rights and Freedoms or the U.N. Convention on Refugees.

I do not know whether you have a copy of the presentation made by Mr. Chefeke from the United Nations High Commission for Refugees. In it he said:

Canada's refugee protection system is today among the best in the world. Its determination system is second to none in terms of procedural safeguards, and persons admitted as refugees are guaranteed all the rights established by the 1951 Convention.

The brief talks about Canada's lead in what is called the expedited process to allow access as opposed to denying admission, as some other countries do.

The brief continues:

... we do not view C-86 as, in any way, weakening Canada's international commitment to the protection of refugees.

On the contrary, UNHCR supports Canada's attempt at "fine-tuning" its legislation. . . Moreover, UNHCR views Bill C-86 as consistent with international refugee law and expects the new legislation to continue to provide fair and expeditious treatment for refugee claimants.

On four or five occasions the gentleman said that Bill C-86 is an excellent bill. Those are his words, not mine. He does

*[Traduction]*

Cependant, vous semblez indiquer, dans votre mémoire, que le ministre essaie de déséquilibrer la situation qui existe depuis un certain nombre d'années. Ce n'est pas ma perception et je veux affirmer publiquement mon désaccord avec vous sur cette question.

**M. Hayes:** Dans notre mémoire, nous avons dénoncé le fait qu'on déroule le tapis rouge pour les riches et pour les ouvriers spécialisés, et qu'on ne le fait pas pour les réfugiés. Le projet de loi défavorise ouvertement les moins fortunés qui finissent éventuellement par être en quête d'asile. Il vise à placer les entrepreneurs et autres immigrants semblables dans la première voie, comme dit le ministre, et à accélérer leur admission.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne suis pas d'accord avec vous.

À la page 2 de votre mémoire, vous déclarez:

Nous trouvons les mesures excessives et non proportionnées à ce qu'exige un processus de détermination du statut de réfugié qui serait ouvert, juste et humain. Le projet de loi donne des pouvoirs qui sont inacceptables dans une société démocratique respectueuse des droits fondamentaux.

En haut de la page 3, vous vous demandez si le projet de loi respecte l'esprit de la Charte canadienne des droits et libertés ou de la Convention des Nations Unies sur les réfugiés.

Je ne sais pas si vous avez une copie du mémoire de M. Chefeke du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il y déclare ce qui suit:

Le système en vigueur au Canada pour protéger les réfugiés est à l'heure actuelle l'un des meilleurs au monde. Sur le plan de la garantie offerte par la procédure, il n'y a pas de meilleur système de détermination du statut de réfugié et les personnes admises à titre de réfugiés se voient garantis tous les droits établis par la Convention de 1951.

Le mémoire signale l'avance du Canada dans ce qu'on appelle le processus accéléré, qui permet l'accès au lieu de refuser l'admission comme cela se fait dans d'autres pays.

Le mémoire poursuit:

... à notre avis, le Projet de loi C-86 n'affaiblit en rien l'engagement qu'a pris le Canada, sur le plan international, de protéger les réfugiés.

Au contraire, le HCNUR appuie les efforts que fait le Canada pour perfectionner sa loi. . . De plus, le HCNUR croit que le Projet de loi C-86 est conforme à la loi internationale sur les réfugiés et s'attend que la nouvelle loi continuera d'accorder un traitement juste et rapide aux personnes en quête d'asile.

À quatre ou cinq occasions, ce monsieur a déclaré que le Projet de loi C-86 est excellent. Ce sont ses mots, non les

[Text]

say that there are some things which we should consider—and this committee certainly will—to try to improve it and, to use his words, to make it perfect. So I have some difficulty understanding the severe criticism that you direct toward this bill while those who are dealing with these issues on a daily basis are calling it an excellent piece of legislation.

**Mr. White:** We dealt with that before the Commons committee. We obviously disagree with his comments. We have not seen one organization in Canada which deals with refugees on the ground that supports the bill. We are prepared to identify with them because we work with them. We do not have a political agenda. We are here because we work with refugees as well. You will see a number of other comments in the paper from human rights people indicating that rich nations are ignoring Africa. Look at the numbers from Yugoslavia versus Somalia. We are prepared to take 26,000 from Yugoslavia. The last numbers on Somalia indicated around 809 accepted and 118 rejected.

Those kinds of issues are of concern. I do not quarrel with the person's integrity or his view of it. Obviously that is an expression from a senior U.N. person. One of the tragedies is that there has been no discussion with those organizations in Canada which are working with the refugees on the ground. The original organization, into which we had input, was dismantled. We are now forced to come before committees to attack a bill which has in fact already been addressed.

We disagree with his comments on that and we identify with the people in Canada who are working on the ground with the refugees. They are rehabilitating them, taking them into their homes, putting them in their church basements and trying to help them establish a way of life here. They disagree with that comment and so do we.

**Senator Di Nino:** Do you have any statistics on the number of Somalians who have been admitted to this country in the last few years versus the number of Yugoslavs who have been admitted?

**Mr. Hayes:** There were figures published recently in the newspaper. In terms of the past three or four years, no, I do not know what the figures are.

**Senator Di Nino:** I sympathize with you to a great degree on the problems, but let us not pick one little thing out of the total picture. Somalia is a particular problem which our country is trying to address. Having said that, I think you will find that the numbers do not reflect the accusations that are being made about our approach to the Somalian refugees as opposed

[Traduction]

miens. Il a dit que certains points doivent être pris en considération—et c'est bien l'intention de ce comité—pour essayer de l'améliorer et, selon ses propres mots, pour le rendre parfait. Voilà pourquoi j'ai du mal à comprendre votre critique sévère à l'endroit de ce projet de loi, alors que ceux qui traitent quotidiennement ces questions considèrent qu'il s'agit là d'une excellente mesure législative.

**M. White:** Nous avons parlé de cet aspect de la question devant le comité des Communes. De toute évidence, nous ne sommes pas d'accord avec ses observations. De tous les organismes canadiens qui travaillent sur le terrain auprès des réfugiés, aucun n'appuie le projet de loi. Nous nous identifions à eux parce que nous travaillons avec eux. Nous n'avons pas de programme politique. Nous sommes ici parce que nous travaillons nous aussi auprès des réfugiés. Il y a, dans le mémoire, d'autres opinions exprimées par des défenseurs des droits et libertés, selon lesquelles les pays riches ne prêtent aucune attention à l'Afrique. Comparez le nombre de réfugiés venus de la Yougoslavie à celui des réfugiés de la Somalie. Nous sommes prêts à accepter 26 000 Yougoslaves. Selon les derniers chiffres concernant la Somalie, 809 ont été acceptés et 118 rejetés.

Ce genre de question est inquiétant. Je n'ai rien à redire contre l'intégrité de cette personne ni contre son opinion. De toute évidence, c'est l'opinion d'un fonctionnaire supérieur des N. U. Le drame, c'est qu'on n'a pas consulté les organismes canadiens qui travaillent auprès des réfugiés sur le terrain. L'organisation originale qui nous donnait une voix a été démantelée. Nous sommes maintenant forcés d'attaquer, devant des comités, un projet de loi dont le sort, en fait, a déjà été réglé.

Nous ne sommes pas d'accord avec lui à ce sujet et nous nous identifions aux personnes qui, au Canada, travaillent auprès des réfugiés sur le terrain. Ils travaillent à leur réadaptation, les prennent chez-eux, les installent dans le sous-sol de leurs églises et essaient de les aider à se faire une vie ici. Ils ne sont pas d'accord avec cette opinion et nous non plus.

**Le sénateur Di Nino:** Avez-vous des statistiques sur le nombre de Somaliens qui ont été admis dans ce pays au cours des dernières années, par rapport au nombre de Yougoslaves qui ont été admis?

**M. Hayes:** Récemment, les journaux ont publié des chiffres à ce sujet, mais en ce qui concerne les trois ou quatre dernières années, non, je ne connais pas les chiffres.

**Le sénateur Di Nino:** Dans une bonne mesure, je comprends votre point de vue sur ces sujets, mais regardons l'ensemble du tableau au lieu de nous en prendre à un minuscule point. La Somalie constitue un problème particulier que notre pays s'efforce de régler. Ceci étant dit, je crois que vous allez reconnaître que les chiffres ne justifient pas les accusa-



[Text]

to the Yugoslavian ones. The last couple of months do show a different picture, but we should look at the whole picture.

**Mr. White:** Let me be clear. We are certainly not attacking the government on the Yugoslavian question.

**Senator Di Nino:** I understand that.

**Mr. White:** In fact, we are very complimentary of that and also of the peacekeeping work that is now being attempted in Somalia. But let us not kid ourselves, there is a sense that the Somalian situation is put under a much different microscope than the Yugoslavian issue. You can certainly say that the crises in the two countries are equal, at least.

**Senator Gigantès:** I do not see the point in determining how many Yugoslavs or Somalis we have allowed in previous to the current crises. We are talking of two deadly crises now, and the question is what we are doing faced with those two crises now.

Not necessarily to criticize the minister or the government, although, as you know, I do not hesitate, but I think that if we look back we will find that our immigration officers through the years, wonderful people though they are, have shown certain ethnic preferences. A blond, female Baltic gymnast was their ideal of what a refugee should be. No one is second to me in my aesthetic admiration of those persons, but they were not very fond of people from the southern Mediterranean, from Africa, or from communist countries, other than Balts, Poles and Ukrainians. Russians had a terrible time coming in. They did not particularly like Italians for a long while, and let us not even mention the Greeks, although I would exclude all Greek males, if I were allowed.

One concern I have about this bill is that it does not have provisions to ensure that the prejudices of those who work in the system are addressed and curbed.

**Senator Di Nino:** I would like to make a quick comment on this. When I applied for my Canadian citizenship in 1957, I was confronted by a lady who filled out certain information about me. Under "colour of eyes", she wrote "brown". Under "colour of hair", she wrote "brown". I said, "Excuse me; my hair is black." She said, "Sorry. Colour of hair, brown." I said, "Pardon me, ma'am, but my hair is black." She said, "We will put down 'dark brown'". To this day my citizenship certificate says that my hair is dark brown. Senator Gigantès and I understand the situation.

[Traduction]

tion que vous nous adressez au sujet de notre attitude à l'endroit des réfugiés somaliens par opposition aux réfugiés yougoslaves. Les derniers mois ont en effet été différents, mais il faut regarder l'ensemble du tableau.

**M. White:** Permettez-moi de préciser. Je ne veux certainement pas attaquer l'attitude du gouvernement au sujet de la question yougoslave.

**Le sénateur Di Nino:** Je comprends.

**M. White:** En fait, nous félicitons le gouvernement pour son attitude de même que pour les efforts qu'il fait actuellement pour ramener la paix en Somalie. Mais ne nous leurrions pas, on a l'impression que la situation en Somalie est envisagée sous un angle tout à fait différent de celle de la Yougoslavie. On peut certainement dire que les crises qui frappent ces deux pays sont au moins également graves.

**Le sénateur Gigantès:** Je ne vois pas l'utilité de déterminer combien de Yougoslaves ou de Somaliens ont été admis avant les crises actuelles. Nous parlons de deux crises meurtrières qui font actuellement rage et la question porte sur ce que nous faisons maintenant face à ces deux crises.

Je ne veux pas nécessairement critiquer le ministre ou le gouvernement, bien que, comme vous le savez, je n'hésite pas à le faire, mais je crois que si vous regardez en arrière, vous verrez qu'au fil des années, nos agents d'immigration, bien qu'ils soient d'excellentes personnes, ont favorisé certaines ethnies. Une jeune gymnaste blonde des pays de la Baltique était pour eux la réfugiée idéale. Personne n'admire plus la beauté de ces personnes que moi; mais nos agents ne sont pas très portés vers les personnes venant du sud de la Méditerranée, de l'Afrique ou des pays communistes autres que les pays baltes, la Pologne et l'Ukraine. Les Russes ont eu beaucoup de difficulté à entrer au pays. Pendant longtemps, ces agents n'aimaient pas beaucoup les Italiens, sans parler des Grecs; toutefois, j'exclurais tous les Grecs de sexe masculin, si je le pouvais.

Je reproche au projet de loi de ne pas contenir de dispositions qui permettraient de prendre des mesures pour neutraliser les préjugés des agents.

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi un rapide commentaire sur le sujet. Lorsque j'ai demandé la citoyenneté canadienne en 1957, j'ai eu affaire à une dame qui remplissait un formulaire à mon sujet. Sous la rubrique «couleur des yeux» elle écrivit «bruns»; sous «couleur des cheveux», elle écrivit également «bruns». Je lui ai dit: «Je m'excuse, mais mes cheveux sont noirs». «Je suis désolée. Couleur des cheveux: bruns» a-t-elle répondu. J'ai insisté: «Pardonnez-moi, madame, mais mes cheveux sont noirs». «Nous allons mettre »brun foncé«, a-t-elle déclaré. Mon certificat de citoyenneté dit toujours que j'ai les cheveux brun foncé. Le sénateur Gigantès et moi-même comprenons la situation.

*[Text]*

**Senator Hébert:** The last sentence of your short but very important presentation reads:

Again we ask that the bill be rejected.

That is the only conclusion that could be drawn from your presentation.

I would go so far as to say that I agree with you. In spite of the fact that the bill has a few good points and that it may improve the situation in certain areas, there are so many bad things in it that it should be rejected and the process should be started all over again.

My experience is that that is not the way of this government. It seldom says after it presents a bill, "We were wrong. Forget about it. We will start again." Your conclusion is not very realistic, in that that will not happen. There will be a Bill C-86. The only thing we can hope for is that perhaps we can improve parts of it, making it less dangerous for certain refugees to be rejected, et cetera. That is the best for which we can hope.

If you were in our position, that is, if you were trying to find the most dangerous flaws in this bill, what would be your priority? What would you do, knowing that the bill will pass but that changes can be made to improve it?

**Mr. White:** I do not know if the bill can be rejected. Obviously, that is our preference. It seems to me if that is not possible then the matter should be put on hold and there should be consultation with various refugee groups and people like ourselves, which was the case up until the time the body we used to deal with was dismantled. I think you can get people in a room to consult, not on the basis of attacking the bill but to say, "Here are some of the problems and these are our concerns. How do we frame the bill that is here to address those concerns?" We are prepared to do that, and we have suggested that.

What we are saying is that our preference is to reject the bill and start over from square one. We laid out the most important points. We did not get into the legalities of the bill. We laid out by bullet point the things that concern us. Guilt by association is one.

We looked at the names of some of those who appeared before the Commons committee who, if this bill had been in effect, could not have entered Canada. Lech Walesa was one. There were several other Nobel Peace Prize winners who had

*[Traduction]*

**Le sénateur Hébert:** Dans la dernière phrase de votre court mais très important mémoire, vous déclarez:

Nous demandons à nouveau que le projet de loi soit rejeté.

C'est la seule conclusion que nous pouvons tirer de votre mémoire.

J'irais jusqu'à dire que je suis d'accord avec vous. Même si le projet de loi présente quelques points positifs et peut améliorer la situation dans certains domaines, il comporte tellement d'aspects négatifs qu'il faudrait le rejeter et reprendre tout le processus depuis le début.

D'après mon expérience, ce n'est pas la façon de procéder de ce gouvernement. Une fois qu'il a présenté un projet de loi, il est rare qu'il dise: «Nous nous sommes trompés. Oublions tout et recommençons.» Votre conclusion n'est pas très réaliste, en ce sens que cela ne se produira pas. Il y aura un projet de loi C-86. Notre seul espoir est de pouvoir en améliorer certaines parties, de faire en sorte que certains réfugiés risquent moins d'être rejetés, et cetera. C'est le mieux que nous puissions espérer.

Si vous étiez à notre place, c'est-à-dire, si vous cherchiez à découvrir les lacunes les plus dangereuses de ce projet de loi, quelle serait votre priorité? Que feriez-vous, sachant que le projet de loi sera adopté, mais que des modifications peuvent y être apportées dans le but de l'améliorer?

**M. White:** Je ne sais pas si le projet de loi peut être rejeté. Évidemment, c'est l'option que nous favorisons. Si c'est impossible, il me semble que toute la question devrait être mise en suspens et qu'il devrait y avoir une consultation auprès de divers groupes de réfugiés et de personnes comme nous, ce qui était le cas avant le démantèlement de l'organisme avec lequel nous traitions. Je pense que vous pouvez réunir des personnes dans une salle pour les consulter, non dans le but de s'en prendre au projet de loi, mais pour dire «Voici certains des problèmes qui nous préoccupent. Comment devons-nous rédiger ce projet de loi pour qu'il réponde à nos préoccupations?» Nous sommes disposés à le faire et c'est ce que nous avons suggéré.

D'après nous, il serait préférable que le projet de loi soit rejeté et que l'on retourne à la case départ. Nous avons exposé les points les plus importants. Nous ne sommes pas entrés dans les aspects légaux du projet de loi. Nous avons fait ressortir point par point les sujets qui nous préoccupent. L'infraction pour avoir été membre d'une association est l'un d'eux.

Nous avons regardé le nom de certains de ceux qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes et qui, si le projet de loi avait été en vigueur, n'auraient pas pu entrer au Canada. Lech Walesa est l'un de ceux-là. Il y a plu-



[Text]

violated laws in their own countries who would not have been admitted.

When you go to countries attempting to form democratic trade unions where human rights are not respected, there is a lot of guilt by association. Thus, we raised that point.

As I listened to what was said earlier, senator, you made an excellent intervention about why people destroy documents. It is for basic reasons, one of them being what may happen to their family once they go back.

As you said, Senator Gigantès, you may be rejected by an immigration officer. Currently, there is the right of appeal. How will one get that right of appeal under this proposal?

There is some pressure from some groups in our society who say that we have to punish people for bringing in refugees. We are not on the side of those entrepreneurs who make money by bringing in refugees. If those people are found, then they should be punished. But do you throw into jail people working out of church basements on a voluntary basis because they smuggle people in to protect their lives? Should they be faced with severe punishment because they are helping people get into a country and away from authoritarian regimes?

**Senator Cochrane:** I wish to refer you to the presentation you made to the House of Commons committee. In paragraph 3 on page 2 you stated that investor immigrants and those with skills demanded by Canadian employers will be favoured over family reunification. I think that encouraging investor immigrants and people whose skills are needed is a desirable thing. In your position it would seem to me that you would certainly encourage immigrants who would provide jobs for Canadians instead of taking them away.

Secondly, I do not see where you find the idea that these sorts of immigrants will be favoured over family reunification. Government officials have indicated to us that one of their priorities is to expedite family reunification. Would you comment on that, please?

**Mr. Hayes:** As you know, senator, the definition of "family" in the bill before us is now down to a much narrower definition. It is no secret that the government favours investor immigrants and skilled workers in the bill. The minister said categorically that they are in stream one. Refugees have also been put into stream one. The problem with that is that when you go through other parts of the bill you will see that a num-

[Traduction]

sieurs autres prix Nobel de la paix qui ont violé les lois de leur propre pays et qui n'auraient pas été admis au Canada.

Dans des pays où l'on tente de mettre sur pied des syndicats démocratiques et où les droits de la personne ne sont pas respectés, beaucoup d'infractions sont commises parce que les gens s'associent. Nous avons donc soulevé ce point.

Je vous ai entendu auparavant sénateur, faire une excellente intervention sur les raisons qui poussent des gens à détruire leurs documents. C'est pour des raisons fondamentales, notamment ce qui pourrait arriver à leur famille lorsqu'ils retournent dans leur pays.

Comme vous l'avez dit, sénateur Gigantès, vous pouvez être refoulé par un agent d'immigration. Actuellement, il y a le droit d'appel. Comment obtiendra-t-on ce droit d'appel en vertu du projet de loi que nous étudions?

Dans notre société, certains groupes exercent des pressions et prétendent qu'il faut punir ceux qui font entrer des réfugiés au pays. Nous ne prenons pas le parti des entrepreneurs qui s'enrichissent en faisant entrer des réfugiés. Si ces entrepreneurs sont découverts, ils doivent être punis. Mais jetterez-vous en prison les bénévoles qui travaillent dans les sous-sols d'église pour avoir fait venir clandestinement des gens dans le but de leur sauver la vie? Devraient-ils être sévèrement punis parce qu'ils aident des gens à entrer dans un pays et à fuir des régimes autoritaires?

**Le sénateur Cochrane:** Je voudrais d'abord vous rappeler l'exposé que vous avez fait devant le comité de la Chambre des communes. Au paragraphe 3, page 2, vous avez affirmé que les investisseurs immigrants et les immigrants possédant des compétences recherchées par les employeurs canadiens seront favorisés au détriment des dossiers de réunification des familles. Je crois qu'il est souhaitable d'encourager les investisseurs immigrants et les immigrants qui possèdent des compétences recherchées. Dans votre position, il me semble que vous devriez certainement encourager les immigrants qui créent des emplois pour les Canadiens au lieu de les leur enlever.

Ensuite, je ne vois pas d'où vous vient l'idée que ces catégories d'immigrants seront favorisées au détriment de la réunification des familles. Les porte-parole du gouvernement nous ont indiqué qu'ils souhaitaient accélérer la réunification des familles. Auriez-vous l'obligeance d'aborder cette question, s'il vous plaît?

**M. Hayes:** Comme vous le savez sénateur, la définition de «famille» dans le projet de loi est beaucoup plus restreinte qu'elle ne l'était auparavant. Le gouvernement ne se cache pas pour favoriser les investisseurs immigrants et les travailleurs qualifiés dans le projet de loi. Le ministre a dit catégoriquement qu'il leur accordait la priorité. Les réfugiés ont aussi droit au même traitement. Cependant, si vous prenez les autres

[Text]

ber of clauses would make it impossible for a large number of refugees ever to land in Canada. Their return to the safe third country through which they must pass is fraught with all kinds of dangers in terms of immigrants ever being able to land in Canada, let alone once here being returned.

It is in that context that we say hurdles are not being put in the way of skilled immigrants or investors, but that they are being erected in terms of refugees.

We applaud the faster reunification of husbands, wives and children, which is a very desirable feature of the bill. On the other hand, the definitions of "family", "grandparents", "dependent adults", and so forth is much more restrictive.

**Senator Cochrane:** What about the part of your presentation which states that the number of refugees entering Canada will be reduced by over 40 per cent? From where do you obtain your figures?

**Mr. Hayes:** That was an early estimate that came out in the analysis in terms of what would happen under the new Bill C-86 rules concerning refugees. You have to bear in mind, and I think you know, that the vast majority of refugees come to this country through another country. There are no direct flights from Somalia to Canada, unless on government aircraft. Under the safe country provision all these people could be returned to the United States or to a European country through which they had to pass. In addition to that, senior immigration officers will have the power at the port of entry to say "no", with no appeal process. The trickle may be down to a lot less than 40 per cent.

**Mr. Rick Jackson, Director, International Affairs, Canadian Labour Congress:** I want to supplement that comment, if I may, Mr. Chairman. We had a case in British Columbia a few months ago where this power to refuse on sight was exercised by an immigration officer of the United States. We had invited to Vancouver as our guest a trade unionist from Haiti who had been very close to Aristide. He had been a leader of the teachers' union in Haiti. He had been temporarily in the United States and came to Vancouver to speak about the situation in Haiti while he was there. He had a multiple entry visa to get back into the United States. After completing his responsibilities in Vancouver he went to the airport where he was told by a U.S. immigration official that he would not be allowed into that country and that since he had a ticket to Haiti he should probably go there.

There is no question but that he would have been shot on sight had he gone there. He was one of the ringleaders of democracy, which is the reason we invited him to our congress.

[Traduction]

parties du projet de loi, vous constatez qu'un certain nombre d'articles empêcheraient l'admission au Canada d'un grand nombre de réfugiés. Leur retour dans le pays tiers sûr, par lequel ils doivent passer, est rempli de toutes sortes de dangers les empêchant d'être admis au Canada, ne serait-ce que celui d'être renvoyés une fois ici.

C'est dans ce contexte que nous affirmons qu'il n'y a pas d'obstacles pour les immigrants qualifiés ou pour les investisseurs, mais qu'il y en a pour les réfugiés.

Nous accueillons avec joie l'accélération de la réunification des maris, des femmes et des enfants, qui est un aspect très positif du projet de loi. Par ailleurs, les définitions de «famille», «grand-parent», «personne à charge», et ainsi de suite, sont beaucoup plus restrictives.

**Le sénateur Cochrane:** Que faites-vous de la partie de votre exposé où vous affirmez que le nombre des réfugiés admis au Canada diminuera de plus de 40 pourcentage? D'où tenez-vous ce chiffre?

**M. Hayes:** Il s'agissait d'une estimation préliminaire qui est ressortie suite à l'analyse de l'incidence des nouvelles règles du projet de loi C-86 sur les réfugiés. Vous devez vous rappeler que la très grande majorité des réfugiés viennent au Canada en passant par un autre pays. Il n'y a pas de vols directs entre la Somalie et le Canada, à moins qu'il s'agisse d'avions gouvernementaux. En vertu de la disposition relative au pays sûr, tous ces gens pourraient être renvoyés aux États-Unis ou dans un pays européen par lequel ils sont passés. En outre, les agents d'immigration supérieurs pourront refuser quelqu'un au point d'entrée, sans possibilité d'appel. La proportion des immigrants admis pourrait être réduite à beaucoup moins que 40 %.

**M. Rick Jackson, directeur, Affaires Internationales, Congrès du travail du Canada:** J'aimerais compléter cette remarque si c'est possible, monsieur le Président. En Colombie-Britannique, il y a quelques mois, nous avons eu un cas où un agent d'immigration des États-Unis a exercé ce pouvoir de refuser quelqu'un à vue. Nous avons invité à Vancouver un syndicaliste haïtien très proche d'Aristide. Anciennement un des dirigeants syndicaux des enseignants en Haïti, il se trouvait temporairement aux États-Unis et était venu à Vancouver nous parler de la situation dans son pays au moment où il s'y trouvait. Il était détenteur d'un visa pour séjours multiples pour retourner aux États-Unis. Après avoir rempli son engagement à Vancouver, il s'est rendu à l'aéroport où un agent d'immigration des États-Unis lui a refusé l'autorisation d'entrer dans ce pays et lui a fait savoir que, comme il avait un billet pour Haïti, il devrait probablement y retourner.

Il est certain qu'il aurait été abattu à vue s'il l'avait fait. Il s'agissait d'un des chefs de file de la démocratie et c'est la raison pour laquelle nous l'avions invité à notre congrès.



[Text]

There are several situations to be considered here. One is the question of the third country. One is the business of an immigration officer making a decision like that with no right of appeal. There is also the question under this bill of an illegality being carried out by the Canadian Labour Congress. Mr. White made it clear that there was no way we would allow this fellow to go back to Haiti. I suppose that under the new law we would have been culpable of harbouring a refugee and subject to a \$100,000 fine, et cetera.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, the example you just used dealt with a U.S. immigration issue, not a Canadian one.

**Mr. White:** The point we are making is that once you put a power like that into the hands of the immigration people, with no right of appeal, where do these people go?

**Senator Di Nino:** Surely, Mr. White, that is totally hypothetical. We cannot start using the rules of other governments and other nations to give examples of what may happen in Canada.

**Mr. White:** All I am saying is that this happened recently. We say that if you look at this bill we think that moves us to exactly that kind of issue here. Mr. Jackson is right. Ultimately, we worked with External Affairs and got this person back in. There was no way we were going to send him back to Haiti. We did not care what the U.S. said. All we are saying is that, if you take what is being proposed in this bill and institute that kind of power in immigration officers here, and you do it through another country, we will then be saying, "Sorry, you are not coming in here." What is the U.S. responsibility to Haitians? Are they shipping them back?

**Senator Di Nino:** That is hypothetical.

**Mr. White:** I do not think it is.

**Senator Hébert:** I do not understand why my colleague Senator Di Nino calls that situation hypothetical. We have in front of us a bill that wants to do exactly that. It would give this enormous power to immigration agents who are not prepared to do that type of job and who, even if they were prepared, should not decide on the face or the colour of the skin of the person to send him back. What happened with this immigration officer from the U.S. is exactly the type of thing that would very likely happen if Bill C-86 becomes law. We would be giving this type of power to our immigration officers.

[Traduction]

Il faut tenir compte de plusieurs aspects dans le cas présent. Il y a d'abord la question du pays tiers. Il y a ensuite la possibilité qu'un agent d'immigration prenne une décision semblable, sans droit d'appel. Il y a aussi la question, en vertu de ce projet de loi, d'une illégalité commise par le Congrès du travail du Canada. M. White a clairement fait savoir qu'il n'était pas question de permettre le retour de cet homme en Haïti. Je suppose qu'en vertu de la nouvelle loi, nous aurions été coupables d'avoir abrité un réfugié et aurions été passibles d'une amende de 100 000 \$, et cetera.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, l'exemple que vous venez de citer a trait à une question d'immigration américaine et non canadienne.

**M. White:** Nous voulons faire ressortir qu'une fois pareil pouvoir conféré aux agents d'immigration, sans droit d'appel, ces personnes n'auront nulle part où aller.

**Le sénateur Di Nino:** Il est certain, monsieur White, que c'est totalement hypothétique. Nous ne pouvons pas nous servir des règles des autres gouvernements et des autres nations pour donner des exemples de ce qui pourrait arriver au Canada.

**M. White:** Je dis seulement que c'est arrivé récemment. Selon nous, le projet de loi entraînera exactement le même genre de problème ici. M. Jackson a raison. Avec l'aide des Affaires extérieures, nous avons réussi à faire revenir cet homme au Canada. Il n'était absolument pas question de le renvoyer en Haïti. Ce que les États-Unis avaient à dire nous importait peu. Nous croyons que si vous accordez aux agents d'immigration canadiens le genre de pouvoir qui est proposé dans ce projet de loi, ce que vous faites par l'intermédiaire d'un pays tiers, cela équivaudra alors à dire «Désolés, vous n'est pas admis ici». Quelle est la responsabilité des États-Unis envers les Haïtiens? Les renvoient-ils d'où ils viennent?

**Le sénateur Di Nino:** C'est une hypothèse.

**M. White:** Je ne pense pas que ce soit le cas.

**Le sénateur Hébert:** Je ne comprends pas pourquoi mon collègue, le sénateur Di Nino, affirme que c'est une situation hypothétique. Nous avons devant nous un projet de loi qui propose exactement la même chose. Il conférerait cet énorme pouvoir aux agents d'immigration qui ne sont pas préparés pour ce genre de tâche et qui, même s'ils l'étaient, ne devraient pas décider d'après la face ou la couleur de la peau de la personne de renvoyer cette dernière. Ce qui est arrivé avec l'agent d'immigration des États-Unis pourrait fort probablement se produire si le projet de loi C-86 était adopté. Nous accorderions ce genre de pouvoir à nos agents d'immigration.

[Text]

**Senator Di Nino:** If you put it as a question, Senator Hébert, I will accept it. However, you are putting it as a statement of fact, which I do not accept. I disagree with you.

**Senator Hébert:** I do not know what you are talking about.

**Senator Di Nino:** Are you saying it will happen or are you saying that it may happen? If you are asking if this could happen under the new rules, then I say to you let us look at it and find out. I do not know the answer to that. That is what I am saying.

**Senator Hébert:** I guess we are confused or, perhaps, my English is not good this morning.

**Senator Di Nino:** Your English is fine, thank you.

**Senator Hébert:** We have been given an example of a situation where a man's life was put into great danger because of a decision taken by an immigration officer. What I am saying is that it is not hypothetical to say that, if we give this immense power to immigration officers, which Bill C-86 is asking us to do, without any right of appeal, then I cannot say we will turn back anyone who is black or who has been in a union or whatever. It is not hypothetical to say that we would be putting in place a similar system that gives rise to these types of abuse. This is not hypothetical. It is Bill C-86 and it is in front of us. We would give enormous powers to these people who have no training and who, most likely, do not even know where Somalia is.

**Senator Cochrane:** May I add that when Mr. Fairweather, the Chairman of the Immigration and Refugee Board, was here he said that the immigration officer would be holding an administrative position only. He said the board would have to be satisfied. That would be the role of the immigration officer. He said that decisions of judgment and interpretation are made by those most qualified, which is to say the Immigration Review Board. This comes from Mr. Fairweather's address to the Senate committee.

Mr. White, I am sure you know that the status of a designated country in regard to safe third countries would be constantly monitored and reviewed every two years. Of course, I realize the position now in countries where the political situation is changing so fast.

**Mr. Jackson:** The problem, senator, is that we have differences of opinion now with other countries on foreign policy. We have differences of opinion on foreign policy with the United States with regard to Haiti, Cuba and several other countries in the world. Consequently, those differences of opinion on foreign policy could well influence decisions made at the border in terms of refugees. I suppose that, technically, under the U.N. definition they are not meant to do that, but

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Si vous le présentez sous forme de question, sénateur Hébert, je l'accepterai. Mais vous le présentez comme un énoncé de fait et je ne l'accepte pas. Je ne suis pas d'accord avec vous.

**Le sénateur Hébert:** Je ne vois pas de quoi vous parlez.

**Le sénateur Di Nino:** Dites-vous que cela va arriver ou que cela pourrait arriver? Si vous demandez s'il se peut que cela arrive en vertu des nouvelles règles, je vous dirai attendons et nous verrons. Je ne connais pas la réponse à cette question. C'est ce que je dis.

**Le sénateur Hébert:** Je pense que nous sommes un peu mêlés ou peut-être mon anglais n'est-il pas bon ce matin.

**Le sénateur Di Nino:** Votre anglais est bon, merci.

**Le sénateur Hébert:** Nous avons donné un exemple de situation où la vie d'un homme a été mise en grand danger à cause d'une décision prise par un agent d'immigration. Je prétends qu'il n'est pas hypothétique de dire que si nous donnons cet immense pouvoir aux agents d'immigration, comme le propose le projet de loi C-86, sans droit d'appel d'aucune sorte, nous renverrons tous les Noirs ou ceux qui ont fait partie d'un syndicat ou n'importe qui. Il n'est pas hypothétique de dire que nous mettrons ainsi en place un système semblable qui donne lieu à ce genre d'abus. Ce n'est pas hypothétique. C'est le projet de loi C-86 et nous l'étudions actuellement. Nous donnerons des pouvoirs énormes à ces gens qui n'ont pas de formation et qui ne savent probablement même pas où se trouve la Somalie.

**Le sénateur Cochrane:** Puis-je ajouter que quand M. Fairweather, le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, était ici, il a dit que l'agent d'immigration jouerait un rôle purement administratif. Il a dit que le tribunal devrait être convaincu. Ce serait le rôle de l'agent d'immigration. Il a dit que les décisions nécessitant jugement et interprétation devraient être prises par les personnes les plus compétentes, c'est-à-dire la Commission de révision de l'immigration (sic). C'est ce qu'a dit M. Fairweather lorsqu'il s'est adressé au comité du Sénat.

Vous savez certainement, monsieur White, que le statut d'un pays désigné comme pays tier sûr sera constamment contrôlé et révisé tous les deux ans. Naturellement, je constate la situation actuelle dans les pays où la situation politique évolue si rapidement.

**M. Jackson:** Le problème, sénateur, c'est que nous avons des différences d'opinions maintenant avec d'autres pays en matière de politique étrangère. Nous avons des différences d'opinion avec les États-Unis en matière de politique étrangère en ce qui concerne Haïti, Cuba et plusieurs autres pays dans le monde. Par conséquent, ces différences d'opinion sur la politique étrangère pourraient fort bien influencer les décisions prises à la frontière à l'égard de réfugiés. Je suppose que



[Text]

surely the foreign policy of a country influences how immigration officers may act.

As Senator Hébert said, can an immigration officer really be expected to carry with him or her a full knowledge of all of Canada's foreign policy and the differences between Canada's foreign policy and other countries, as well as those of third countries? Why would there not be an opportunity for someone to have a sober look at that question? Mr. Fairweather's comment may in fact be true, but the bill as we read it does not offer that guarantee. Perhaps he is thinking ahead to what the regulations may say; I do not know. The way we read the bill now the immigration officer would have precisely the kinds of powers we have explained in the example in Vancouver.

**The Acting Chairman:** May I put to our witnesses a question on mobility. You have a great deal of experience with labour contracts and special conditions being assigned to working on a project in a given part of the country. You are aware of the problems in going from one jurisdiction to another, which in many ways limits the mobility of workers. Would you reflect on what is proposed with respect to mobility, Mr. White?

**Mr. White:** You will have noticed that that was not one of the main points we raised. In front of the Commons committee we expressed some concern. We recognized that in some situations that might be an important part of the case.

Take as an example a person coming to the country who must go to a certain city, say Sudbury, or to one of the territories, and who must stay there for a certain number of years. Let us say that the person arrives there and, as happens frequently these days, within a matter of months the employment ceases because of workplace closure or some other economic condition.

What happens? Do such persons have a right to start looking in other places, or do they have to stay in that community? What is the period of time going to be? We did not say that was a major concern of ours. We raised it in front of the Commons committee in answer to a question. We think there needs to be a lot of discussion in terms of regulations on how you deal with those kinds of questions.

I guess there is an argument at times for areas without doctors to have a doctor go into a community and stay there for a certain period of time, but you need to be awfully careful of the possibility of abuse.

[Traduction]

techniquement, en vertu de la définition des Nations unies, les agents d'immigration ne sont pas censés être influencés par la politique étrangère d'un pays, mais il est certain que leurs décisions en sont teintées.

Comme l'a dit le sénateur Hébert, peut-on réellement demander à un agent d'immigration de connaître à fond la politique étrangère du Canada et les détails des différences entre la politique étrangère du Canada et celles des autres pays, ainsi que celle des pays tiers? Pourquoi quelqu'un n'aurait-il pas la possibilité de jeter un regard objectif sur la question? Il se peut que la remarque de M. Fairweather soit vraie, mais le libellé actuel du projet de loi ne donne pas cette garantie. Il prévoit peut-être ce que pourraient contenir les règlements; je ne sais pas. D'après ce qui est actuellement écrit dans le projet de loi, l'agent d'immigration aurait précisément le genre de pouvoirs que nous avons décrits dans l'exemple de Vancouver.

**Le président suppléant:** Puis-je poser à nos témoins une question sur la mobilité. Vous avez une grande expérience des contrats de travail et des conditions spéciales associées au travail à un projet dans une région donnée du pays. Vous êtes au courant des problèmes que pose le passage d'une juridiction à une autre, ce qui limite de bien des façons la mobilité des travailleurs. Auriez-vous l'obligeance de nous faire part de vos commentaires sur ce qui est proposé à l'égard de la mobilité, monsieur White?

**M. White:** Vous aurez constaté que ce n'est pas l'un des points importants que nous avons soulevés. Devant le comité de la Chambre des communes, nous avons exprimé une certaine réserve. Nous avons reconnu que dans certains cas, cela pouvait être une partie importante du dossier.

Prenons l'exemple d'une personne qui vient au Canada et qui doit aller travailler dans une ville donnée, Sudbury par exemple, ou dans un des territoires et qui doit y rester pendant un certain nombre d'années. La personne arrive là et, comme cela arrive souvent par les temps qui courent, l'emploi cesse quelques mois plus tard à cause de la fermeture de l'entreprise ou pour quelque autre raison économique.

Que faire dans ce cas? Ces personnes ont-elles le droit de commencer à chercher ailleurs ou doivent-elles rester au même endroit? Quelle sera la durée de la période en question? Nous n'avons pas dit que c'est une de nos grandes préoccupations. Nous avons soulevé le point devant le comité de la Chambre dans une réponse à une question. Nous pensons qu'il faut discuter encore longtemps de la réglementation des questions du genre.

Je suppose qu'on a raison en ce moment de dire que dans les régions où il n'y a pas de médecin, il faut qu'un médecin aille vivre pendant un certain temps dans la collectivité en question, mais il faut faire vraiment attention à ce qu'il n'y ait pas d'abus.

[Text]

**Senator Di Nino:** Mr. Harder, the Assistant Deputy Minister, dealt with that in his statement to one of our hearings. I believe that he made it very plain that there would be safeguards built in. He used an example similar to yours, where the plant closes down and there is no more employment there, or there is illness in the family requiring certain expertise which can only be given in another part of the country. He assured us that that is being considered in the preparation of the regulations dealing with that section of the legislation.

**Mr. White:** That takes on even more relevance now when you look at the possibilities under the new constitutional accord in terms of provincial immigration issues. So it really does have to be viewed even more carefully in light of provincial governments' powers under the arrangement reached with the federal government on immigration.

**The Acting Chairman:** Coming back to your comments in your preamble on the work which the CLC has done over the years and is doing in the area of refugee support, does the CLC actually sponsor refugees or immigrants?

**Mr. Jackson:** We have under certain conditions in cooperation with the Government of Canada through special programs. I recall in Poland, for example, we did sponsor some and also with Viet Nam refugees. We got involved with those government programs as an agency and we then asked our labour councils and federations to get involved to find families to sponsor people, and that sort of thing.

On a regular basis, we tend to be working with human rights groups and people advocating human rights in other countries on a day-to-day basis. They are the folks, as indicated in the material we put forward, who most often find themselves as refugees: labour leaders, church activists, social activists of all kinds. We are in contact with them and are often helping the Canadian Embassy to protect these people when they are being chased around by death squads and so on. Most of our activity happens outside Canada.

We continue to participate in refugee settlement programs in cooperation with the Government of Canada and, as Mr. White said, with refugee organizations here in the country.

**Mr. White:** I might say that just this morning I raised with Mr. Jackson, before we came in here, the question of what we are doing, if anything, about the young man who just returned to China under the promise that, if he went back, he would be free to express himself. The first moment he does that, he is

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** M. Harder, le sous-ministre adjoint, a traité de la question dans sa déclaration, dans une des séances. Je pense qu'il a été très clair lorsqu'il a affirmé qu'il y aurait des clauses de garantie. Il a utilisé un exemple semblable au vôtre, lorsqu'une usine ferme et qu'il n'y a plus d'emploi, ou quand un membre de la famille tombe malade et qu'il a besoin des soins d'un spécialiste quelconque qui se donnent seulement dans une autre partie du pays. Il nous a donné l'assurance qu'on en tiendrait compte dans la préparation des règlements s'appliquant à cet article de la loi.

**M. White:** La question est plus actuelle que jamais en raison des possibilités du nouvel accord constitutionnel pour ce qui est des questions d'immigration provinciales. Il faut donc prêter encore un plus grand soin à l'étude de la question compte tenu des pouvoirs des gouvernements provinciaux en vertu de l'entente conclue avec le gouvernement fédéral au sujet de l'immigration.

**Le président suppléant:** Pour revenir aux commentaires que vous avez formulés dans votre préambule au sujet de ce que le CTC a fait et fait pour venir en aide aux réfugiés, est-ce que le CTC parraine vraiment des réfugiés ou des immigrants?

**M. Jackson:** Nous le faisons dans certaines conditions, en collaboration avec le gouvernement du Canada, dans le cadre de programmes spéciaux. Je me souviens qu'en Pologne, par exemple, nous en avons parrainé quelques-uns, et cela a aussi été le cas avec des réfugiés du Vietnam. Nous nous sommes engagés dans ces programmes gouvernementaux en tant qu'organisme et nous avons ensuite demandé à nos conseils et fédérations du travail de participer à cette action en essayant de trouver des familles pour parrainer ces gens, et autres mesures du genre.

Nous collaborons de façon régulière avec les organismes et les personnes qui défendent quotidiennement les droits de la personne dans d'autres pays. Comme nous le soulignons dans les documents que nous avons soumis, il s'agit des personnes qui risquent le plus de devenir des réfugiés: les chefs syndicaux, les activistes religieux et les activistes de tous genres. Nous sommes en contact avec ces personnes et nous aidons souvent l'Ambassade du Canada à protéger ces gens lorsqu'ils sont pris en chasse par des escadrons de la mort et ainsi de suite. La plupart de nos activités ont lieu à l'extérieur du Canada.

Nous continuons de participer à des programmes de réétablissement de réfugiés en collaboration avec le gouvernement du Canada et, comme M. White le soulignait, avec des groupes de défense des réfugiés ici au pays.

**M. White:** J'aimerais simplement ajouter que pas plus tard que ce matin, avant que nous nous rendions ici, M. Jackson et moi nous demandions quoi faire, à condition de pouvoir faire quelque chose, à propos du jeune homme qui vient de retourner en Chine sur la promesse qu'on le laisserait s'exprimer



[Text]

arrested and thrown in jail. We will urge the government to make a strong statement in that regard.

This is part of our international affairs department activities on a daily basis. That is why we appear here, on the basis of the experience we have in working with the various groups around the world.

**The Acting Chairman:** On behalf of the honourable senators on this committee, we thank the Canadian Labour Congress, Mr. White and your colleagues Mr. Jackson and Mr. Hays, who, I believe, is from the province of New Brunswick.

**Mr. Hays:** That is right.

**The Acting Chairman:** We welcome to the committee representatives from the Canadian Council of Churches and the Inter-Church Committee for Refugees.

Honourable senators, we have as witnesses before the committee Ms Anne Thomas and Mr. George Cram from the Canadian Council of Churches, and from the Inter-Church Committee for Refugees, Mr. Tom Clerk and Ms Ellen Turley.

Ms Thomas, will you introduce all of the colleagues at the table, please.

**Ms Anne Thomas, Vice-President, Canadian Council of Churches:** My name is Anne Thomas and I am one of the vice-presidents of the Canadian Council of Churches. On my left is George Cram, Special Advisor to the Canadian Council of Churches on Refugees, and to the right are Ellen Turley, Chairperson of the Inter-Church Committee on Refugees, and Tom Clerk, Coordinator for the Inter-Church Committee on Refugees.

The Canadian Council of Churches has 17 members including Catholic, Protestant and orthodox churches, and has a long history from the date of its founding in 1944 in its concern for victims of violence and injustice. The Canadian Council of Churches has sought two hearings before the Supreme Court on refugee matters and it is out of this experience that we will speak to our concerns regarding Bill C-86.

The Inter-Church Committee for Refugees is a coalition of ten national church bodies which, during the last 13 years, has spoken prophetically on behalf of refugees both here in Canada and around the world. It is out of that experience that they will present strong concerns about Bill C-86 with some specific recommendations for change.

[Traduction]

librement s'il revenait. La première fois qu'il le fait, il est arrêté et jeté en prison. Nous insisterons auprès du gouvernement pour qu'il fasse une déclaration claire à ce sujet.

Cela fait partie des activités de tous les jours de notre service des affaires internationales. C'est ce qui explique pourquoi nous sommes ici aujourd'hui, en raison de notre expérience auprès des divers groupes un peu partout dans le monde.

**Le président suppléant:** Au nom des honorables sénateurs membres de ce comité, nous remercions le Congrès du Travail du Canada, monsieur White et ses collègues monsieur Jackson et monsieur Hays, lequel vient du Nouveau-Brunswick, je crois?

**M. Hays:** C'est exact.

**Le président suppléant:** Nous accueillons maintenant les représentants du Conseil canadien des Églises et du Comité inter-églises pour les réfugiés.

Honorables sénateurs, nos témoins devant ce comité sont madame Anne Thomas et monsieur George Cram, du Conseil canadien des Églises, et du Comité inter-églises pour les réfugiés, monsieur Tom Clerk et madame Ellen Turley.

Madame Thomas, auriez-vous l'obligeance de présenter vos collègues aux personnes ici présentes?

**Mme Anne Thomas, vice-présidente, Conseil canadien des Églises:** Je m'appelle Anne Thomas et j'occupe un des postes de vice-président du Conseil canadien des Églises. À ma gauche se trouve George Cram, conseiller spécial en matière de réfugiés du Conseil canadien des Églises et à ma droite, Ellen Turley, présidente du Comité inter-églises pour les réfugiés, ainsi que Tom Clerk, coordonnateur du Comité inter-églises pour les réfugiés.

Le Conseil canadien des Églises compte dix-sept membres, y compris des églises catholiques, protestantes et orthodoxes, et depuis sa fondation en 1944, le Conseil s'est toujours préoccupé des victimes de la violence et de l'injustice. Le Conseil Canadien des Églises a demandé à deux reprises audience à la Cour suprême pour des questions relatives à des réfugiés et c'est cette expérience qui nous amène à parler de nos préoccupations concernant le projet de loi C-86.

Le Conseil inter-églises pour les réfugiés est un regroupement de dix organismes confessionnels nationaux qui, au cours des treize dernières années, ont défendu, de manière prophétique, les intérêts des réfugiés, tant ici au Canada que partout dans le monde. C'est grâce à l'expérience ainsi acquise que ses membres souhaitent faire part de préoccupations majeures au sujet du projet de loi C-86 et proposer quelques recommandations de changements.

## [Text]

Justice for those without a voice, such as refugees, is a central focus of the Christian experience rooted in the history of both the Exodus and the experience of Jesus as a refugee from Herod.

We believe that Canada should be a country in which there is a strong community based on social justice, solidarity and sharing, a community where all people, including a stranger, can realize their basic needs and human rights.

Canada is a society under the rule of law, drawn from its Constitution and its Charter of Rights and Freedoms. The guarantee of the rule of law lies in the right of everyone to a simple and effective recourse to the courts and to the process of lawmaking. We look to you to share this vision as you seek to improve the bill that is before you.

**Mr. George Cram, Coordinator, Canadian Council of Churches:** We wanted to share with you our specific experience over the last few years in regard to legal matters with respect to refugees. A number of years ago, in 1985, we acted as intervenors in a case which had worked its way through the court system to the Supreme Court. That case has become known as the case of *Singh, et al.* It was with regard to whether or not Charter rights applied to people who were physically in Canada but who were not admitted into Canada. In other words, for persons who were at the port of entry but who had not been granted entrance into Canada, did the Charter apply to their case?

We argued, as one of the intervenors, that where it comes to a matter of a refugee, where it comes to a person who is claiming refugee status, and where life, limb, security of person is at stake, or potentially at stake, then the protections of the Charter should apply.

It was a very important case because the court found in our favour and in the plaintiff's favour and said that a person in such circumstances, where the consequences are of such gravity, indeed has the right to an oral hearing before a decision-maker to explain the matters of their case and to have a judgment rendered by a competent authority. The court said that these are in fact critical issues and that, indeed, the Charter protection should apply.

That is, of course, one of the things which led to the introduction of the bill—not the present bill, but the previous amendments in which the Refugee Status Advisory Committee was abolished, the Immigration and Refugee Board was established, and an oral hearing process was instituted in law to deal with the cases of people who were claiming to be refugees in Canada.

## [Traduction]

La justice pour les personnes qui, comme les réfugiés, ne peuvent se faire entendre, est le thème central que les Chrétiens ont toujours défendu et qui tire son origine de l'histoire de l'Exode comme de l'expérience de Jésus en tant que réfugié d'Hérode.

Nous pensons que le Canada devrait être le pays d'une forte communauté fondée sur la justice sociale, la solidarité et le partage, une communauté où toutes les personnes, y compris les étrangers, peuvent satisfaire leurs besoins de base et faire respecter leurs droits.

Le Canada est une société soumise au principe de légalité, née de sa Constitution et de sa Charte des droits et libertés. Le principe de légalité garantit à tous le droit à un recours simple et efficace devant les tribunaux et devant les responsables des lois. Nous espérons que vous saurez partager cette vision au moment d'améliorer le projet de loi soumis à votre examen.

**M. George Cram, coordonnateur, Conseil canadien des Églises:** Nous aimerions partager avec vous l'expérience particulière que nous avons acquise ces dernières années dans les questions juridiques associées aux réfugiés. Il y a quelques années, soit en 1985, nous avons agi en qualité d'intervenant dans une affaire qui s'était rendue jusqu'en Cour suprême. Cette cause est devenue connue sous le nom de *Singh et autres*. Il fallait déterminer si les droits de la Charte s'appliquaient ou non aux personnes qui se trouvaient physiquement au Canada, mais qui n'avaient pas été admises au Canada. En d'autres termes, est-ce que la Charte s'appliquait à des personnes qui se trouvaient au port d'entrée, mais auxquelles on n'avait pas accordé de droit d'entrée au Canada?

En tant qu'intervenant, nous avons fait valoir que pour un réfugié ou une personne qui sollicite le statut de réfugié, si la vie, la liberté ou la sécurité de cette personne est en jeu, les protections de la Charte devraient s'appliquer.

C'était une cause très importante puisque la Cour s'est prononcée en notre faveur et en faveur du plaignant en affirmant que cette personne, en de telles circonstances et dans l'éventualité de conséquences aussi graves, a effectivement droit à une audition devant l'instance décisionnelle pour exposer adéquatement sa cause, pour qu'une autorité compétente puisse rendre son jugement. La Cour a dit qu'il s'agissait de questions vraiment essentielles et que, de fait, la protection de la Charte doit s'appliquer.

Évidemment, il s'agit d'une des choses qui ont mené à la présentation du projet de loi—non pas le présent projet de loi, mais les amendements précédents en vertu desquels le Comité consultatif du statut de réfugié a été aboli, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a été établie, et un processus d'audition a été prévu par la loi pour traiter les cas des personnes qui demandent le statut de réfugié au Canada.



[Text]

Our concern with the present bill is that, in spite of a Supreme Court decision that says people should indeed be allowed the opportunity to present their case before competent authorities, before competent decision-makers, the present law seems to fly in the face of that court decision by denying people the right to make their case before competent decision-makers, before competent authorities. I am talking specifically about the role that is played by the senior immigration officer in declaring people ineligible to have their claims determined by the Immigration and Refugee Board.

In other words, what we have here seems to be a process in which the Supreme Court ruling with regard to people at our ports of entry having protection to be able to make a claim is, in fact, being circumvented by the proposed law and denies their ability to make their case by being declared ineligible for the process at the very beginning.

That is the first concern we had. The second experience we had before the Supreme Court was when we went forward after the present immigration law was proclaimed on January 1, 1989, to raise serious questions about other aspects of the law and its constitutionality. In our brief, which was sent to you earlier, you can see the way that process went. The final decision of the Supreme Court was that, rather than deal with an advocacy body, a public-interest group such as the council, the council should intervene in particular cases as the cases work themselves up through the court. That was the decision of the Supreme Court.

But this law now makes it virtually impossible for any claimant who has been turned down by the board to ever reach the Supreme Court because of the stages in the appeal process in which they are denied.

In other words, in this law, one is forced, first of all, to appeal a negative decision by a leave process. If leave is granted, it goes to the Trial Division of the Federal Court of Appeal which is a lower court. And unprecedented to my knowledge in Canadian history or legal procedures, the judge himself who declares a negative decision has the right to deny access to any further stages in the legal process.

In other words, the judge not only decides at the low level that the case is not going to proceed but he can, in fact, declare that the case may not proceed to the Appeal Division of the Federal Court of Appeal for a further review. If he decides that it should go forward, it can only go forward if, in fact, some conditions are met which say that the matter itself

[Traduction]

Le point qui nous préoccupe au sujet du présent projet de loi est qu'en dépit d'une décision de la Cour suprême selon laquelle les gens devraient effectivement avoir l'occasion de se faire entendre par les autorités compétentes, par les décideurs compétents, le projet de loi actuel semble battre en brèche cette décision de la Cour en refusant aux gens le droit d'exposer leur cas devant les décideurs compétents, devant les autorités compétentes. Je pense particulièrement au rôle que joue l'agent d'immigration supérieur lorsqu'il refuse à des personnes le droit de présenter leur demande à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

En d'autres mots, nous avons ici ce qui semble être un processus selon lequel le jugement de la Cour suprême, qui stipule que les gens à nos ports d'entrée ont le droit de présenter une demande, se trouve, en fait, contourné par le projet de loi qui ne reconnaît pas à ces gens le droit d'exposer leur cas en déclarant dès le départ qu'ils ne sont pas autorisés à recourir au processus.

C'est notre premier point de préoccupation. La deuxième expérience que nous avons eu avec la Cour suprême a été après la promulgation de la loi actuelle sur l'immigration le 1<sup>er</sup> janvier 1989, lorsque nous avons soulevé des questions importantes au sujet d'autres aspects de la loi et de sa constitutionnalité. Notre mémoire, qui vous a été envoyé précédemment, décrit le déroulement de ce processus. Dans la décision finale rendue par la Cour suprême, plutôt que d'avoir recours à un organisme de services d'assistance judiciaire, un groupe de défense de l'intérêt public comme le conseil devrait intervenir dans des causes particulières, à mesure que les dossiers sont traités aux différents paliers du système judiciaire. C'était là la décision de la Cour suprême.

Mais cette loi fait qu'il est maintenant presque impossible pour un demandeur à qui la Commission a opposé un refus de jamais être entendu par la Cour suprême à cause des étapes du processus d'appel auxquelles il n'a pas accès.

En d'autres mots, en vertu de cette loi, le demandeur se voit contraint, en premier lieu, de demander l'autorisation d'interjeter appel d'une décision négative. Si l'autorisation est accordée, l'affaire est entendue à la Section de première instance de la Cour d'appel fédérale, qui est un tribunal de première instance. Et le juge qui a lui-même rendu une décision négative a le droit d'interdire le recours à toute autre étape du processus judiciaire, ce qui, à ma connaissance, est sans précédent dans l'histoire ou la jurisprudence canadiennes.

En d'autres mots, le juge non seulement décide en première instance que l'affaire ne sera pas poursuivie, mais aussi, en fait, peut déclarer que le cas ne pourra pas être entendu par la Division d'appel de la Cour d'appel fédérale. S'il décide que l'affaire peut être entendue, elle ne peut l'être que si, en fait, il a été déterminé que l'on a satisfait à certaines conditions

## [Text]

is of such supreme public interest that only then may the case go forward.

That has in fact produced an unlikelihood of any case ever reaching the end of the line. Our legal process is, in fact, denying the ability of people to get through the court system. It would, *de facto*, force us into a situation where the rule of law is being denied by the process of creating a law which makes it impossible to be challenged.

We are very concerned about this. We are very concerned that if such processes are allowed, then we are weaker as a result of it as a country and we are all diminished. It has often been said that, if justice is denied to the weakest members of society, to the most vulnerable people in a process, then it is only a step away from that kind of process moving on to other disaffected people and ultimately affecting us all.

We are extremely concerned. As people who are looking at this and who supposedly have the responsibility to protect us against arbitrary actions as the chamber of sober second thought, we would ask you, as we have asked the Commons, to make a reference to the Supreme Court before this law comes into effect in order that things which can be possibly be ruled upon under this law by the Supreme Court be looked at by that court before it goes any further. This is necessary because of the virtual impossibility of a case getting to the Supreme Court under this bill.

**Ms Ellen Turley, Chair, Inter-Church Committee for Refugees:** The churches have been involved with refugees, I always like to say, for over 2000 years, but definitely they have been extremely active in Canada since 1946 and before.

With respect to the legislation, we come with our tradition, highly concerned about Bill C-86, feeling that not only from a moral perspective are there major problems with it but also from a constitutional perspective, and from an international law perspective; and definitely it has problems in being coherent in light of many international treaties which we have signed.

Mr. Cram has mentioned the difficulties of an appeal and that we feel no one will be able to bring an appeal to the Supreme Court of Canada. It is for that reason that we are asking this committee to recommend that a reference be made to the Supreme Court of Canada on issues of constitutionality.

I would like to focus on some very specific aspects of this bill which cause us great concern. One, indeed, is the ineligibility provisions and the power which will now reside in the

## [Traduction]

démontrant que l'affaire revêt une telle importance pour l'intérêt public qu'elle peut, pour cette raison, être entendue.

En réalité, cette situation fait qu'il est peu probable qu'une affaire puisse jamais franchir toutes les étapes. Notre régime juridique se trouve en fait à empêcher les gens d'accéder à tous les paliers du système judiciaire. *De facto*, cela nous mettrait dans une situation où la primauté du droit serait rejetée par suite de la création d'une loi selon laquelle il serait impossible de contester le processus.

Cette question nous inquiète beaucoup. Nous sommes vivement préoccupés par le fait que si de tels processus sont acceptés, notre pays s'en trouvera affaibli et nous serons tous rabaissés. Il a souvent été dit que si la justice était refusée aux plus faibles membres de notre société, aux personnes les plus vulnérables dans un processus, nous ne serions alors qu'à un pas du genre de système qui s'étendrait à d'autres groupes défavorisés et, en fin de compte, nous toucherait tous.

Nous sommes extrêmement inquiets. Nous vous demandons, à vous qui regardez la situation et qui êtes théoriquement chargés de nous protéger des mesures arbitraires en votre qualité de chambre de seconde instance, nous vous demandons, comme nous l'avons fait à la Chambre des communes, de vous adresser à la Cour suprême avant que cette loi n'entre en vigueur afin que les points sur lesquels la Cour suprême peut se prononcer aux termes de cette loi puissent être examinés par ce tribunal avant que les choses n'aillent plus loin. Il est nécessaire d'agir ainsi, car il est pratiquement impossible qu'un cas puisse être entendu en Cour suprême en vertu de ce projet de loi.

**Mme Ellen Turley, présidente, Comité inter-Églises pour les réfugiés:** J'ai toujours aimé rappeler que les églises s'occupent des réfugiés depuis plus de 2 000 ans, mais on peut dire qu'en définitive, elles sont extrêmement actives au Canada depuis 1946 et même avant.

En ce qui a trait au projet de loi C-86, il suscite chez nous de vives préoccupations, compte tenu de nos vues traditionnelles, et nous estimons qu'il comporte d'importantes lacunes non seulement du point de vue moral et constitutionnel, mais aussi sur le plan du droit international; et il est certain qu'il présente des problèmes de cohérence par rapport aux nombreux traités internationaux que nous avons signés.

M. Cram a mentionné les difficultés relatives au processus d'appel et le fait que nous estimons que personne ne pourra en appeler d'un jugement devant la Cour suprême du Canada. C'est pour cette raison que nous demandons à ce comité de recommander le renvoi des questions relatives à la constitutionnalité à la Cour suprême du Canada.

J'aimerais centrer mon attention sur des aspects bien précis de ce projet de loi qui nous causent de vives inquiétudes. Un de ces aspects concerne les dispositions touchant



[Text]

senior immigration officer, whereas, under the present law, the power resides in the Immigration Appeal Board or else the Adjudicator.

In proposed section 45(1)(a), where the senior immigration officer has the power to exclude people from even having their refugee claim heard by the Immigration Appeal Board, our major concerns are that senior immigration officers are not independent decision-makers. The powers which they have and the grounds of exclusion which they will have are not, contrary to what you may have been told, merely administrative decisions. Indeed, they are matters of fact and matters of law which should properly be decided by the competent authorities.

It is not simply my opinion that they should be referred to the competent authorities. The United Nations guidelines say that when a person comes to the border to make a refugee claim, he or she should be referred to the competent authorities. I do not believe they ever contemplated that those competent authorities would be a senior immigration officer, but that the competent authorities are the Immigration Appeal Board members.

Also there is no access to legal counsel during the hearing or the questioning by the senior immigration officer. Under the present legislation—not Bill C-86 but the present legislation—those questions of eligibility are determined by the Immigration Appeal Board. At that hearing, the person is entitled to legal counsel. Indeed, the questions are very pertinent in which legal counsel can help draw out what is relevant to a refugee claim and what is relevant to the grounds of eligibility.

I would like to touch briefly on the grounds of eligibility. The first is what has been called “safe third country”. More accurately, it is described by the legislation as coming directly or indirectly from a country other than the nationality that is a prescribed country. We have major concerns about that and the standards by which one will decide whether or not a country should be listed as a prescribed safe country. Our concerns are that genuine refugees will be put at risk.

The two concerns I want to raise especially with respect to that are that minimum standards have been cited by the Executive Committee of the United Nations High Commissioner on Refugees in what is called “International Conclusions”. They list minimum standards. We recommend that those minimum standards listed by the United Nations High Commissioner on Refugees’ Executive Committee in their “International Conclusions” be the minimum standards used to

[Traduction]

l'irrécevabilité et le pouvoir que détiendrait l'agent d'immigration supérieur, alors qu'aux termes de la présente loi, ce pouvoir est exercé par la Commission d'appel de l'immigration ou par l'arbitre.

Dans l'alinéa 45(1)a) proposé, en vertu duquel l'agent d'immigration supérieur peut empêcher des personnes de présenter leur revendication du statut de réfugié à la Commission d'appel de l'immigration, nos principales inquiétudes portent sur le fait que les agents d'immigration supérieurs ne sont pas des décideurs indépendants. Les pouvoirs qu'ils détiennent et les motifs d'exclusion qu'ils auront ne servent pas, contrairement à ce que l'on peut vous avoir dit, à la prise de simples décisions administratives. En réalité, ce sont des questions de fait et des questions de droit qui devraient être tranchées par les autorités compétentes.

Je ne suis pas la seule à penser que ces questions devraient être soumises aux autorités compétentes. Les lignes directrices des Nations Unies indiquent que lorsqu'une personne se rend à la frontière pour réclamer un statut de réfugié, sa demande doit être déférée aux autorités compétentes. Je ne crois pas qu'au sens de ces directrices, ces autorités compétentes soient des agents d'immigration supérieurs, mais plutôt des membres de la Commission d'appel de l'immigration.

De plus, une personne n'a pas accès aux services d'un avocat durant l'audition de sa demande ou pendant que l'agent d'immigration supérieur l'interroge. En vertu de la présente loi—pas du projet de loi C-86, mais bien de la loi actuelle—la détermination de la recevabilité d'une demande est faite par la Commission d'appel de l'immigration. Lors de l'audition de la demande, la personne a droit aux services d'un avocat. En effet, les questions sont très pertinentes, et un avocat peut aider à faire ressortir les éléments pertinents à la demande de statut de réfugié et les aspects qui ont trait aux motifs de recevabilité.

J'aimerais toucher un mot des motifs d'admissibilité. Le premier motif est ce que l'on a appelé un «pays tiers sans risque». Plus précisément, la loi stipule qu'il doit s'agir d'une personne venant directement ou indirectement d'un pays qui ne fait partie des pays prescrits. Nous sommes beaucoup préoccupés par cela et par les normes utilisées pour déterminer si un pays doit figurer ou non sur la liste des pays sans risque prescrits. Nous craignons que la vie de vrais réfugiés soit menacée.

Les deux inquiétudes dont je veux vous faire tout particulièrement part à cet égard concerne le fait que le Comité exécutif du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a énoncé des normes minimums dans ce qu'on appelle les «Conclusions sur la protection internationale des réfugiés». Ces conclusions contiennent une liste de normes minimums. Nous recommandons que ces normes minimums que le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés énu-

*[Text]*

determine whether or not a country should be considered safe or should be on the prescribed list.

We also have great concerns about the treaties between countries, because right now there is a treaty that has been signed by the European nations. It is called the Dublin Convention, and we feel that the Dublin Convention does not even meet the minimum standards prescribed by the "International Conclusions". If that is to be the example or the grandfather of treaties between nations, that treaty itself is lacking in minimum safeguards. We hate to think what treaties may be formulated.

We have great concerns that the treaties themselves will not be subject to legislative review. I think we are making a fatal mistake by having the prescribed safe country listed as it now is with such a lack of minimum safeguards, with only a reference to Article 33. If one reads Article 33, one quickly learns that one does not even need a refugee determination system. That, indeed, should be one of the minimum safeguards.

We also have concerns about the fact that if one has made a Convention refugee claim in another country, one will not be given access to the Immigration and Refugee Board. Indeed, that is a ground of exclusion. It is a ground which is decided by a senior immigration officer. The government, I am sure, has cited section 53 of the new bill to you, saying that it provides protection. That does not provide adequate protection for someone fleeing, for example, a place such as Germany. Thousands of refugees right now are experiencing in Germany what it is like to be in a hostel with a crowd of angry people screaming at you and perhaps threatening your personal safety. Our recommendation with respect to a prior Convention refugee is that the Immigration and Refugee Board should decide whether or not refugees should be allowed to make a claim before that board, and definitely not a senior immigration officer.

With respect to the "unanimous decision" provision of the legislation, I have not heard Mr. Fairweather's testimony before this committee or the UNHCR's testimony before this committee, but I was present when both Mr. Fairweather and the UNHCR gave testimony before the parliamentary legislative subcommittee. We agree that there are grave concerns, as both Mr. Fairweather and the UNHCR raised, with respect to the "unanimous decision" provision.

*[Traduction]*

mère dans ses «Conclusions sur la protection internationale des réfugiés» soient les normes minimums utilisées pour déterminer si un pays doit être considéré sans risque ou non, ou doit figurer sur la liste prescrite.

Les traités entre les pays sont aussi un autre sujet de grande préoccupation à cause d'un traité signé par les pays d'Europe. Il s'agit de la Convention de Dublin et, selon nous, cette convention ne répond même pas aux normes minimums stipulées dans les «Conclusions sur la protection internationale des réfugiés». Cette convention, qui doit servir d'exemple ou de modèle aux traités entre les pays, ne comporte même pas de dispositifs de protection élémentaires; nous préférons ne pas penser aux traités qui pourraient en découler.

Nous craignons beaucoup que les traités à proprement parler ne soient pas assujettis à une révision législative. Je crois que nous commettons une erreur fatale en continuant d'inscrire les pays sans risque prescrits comme nous le faisons à l'heure actuelle sans un minimum de dispositifs de protection autres que l'article 33. À la lecture de cet article, l'on se rend vite compte qu'il n'est même pas nécessaire d'avoir un processus de détermination du statut de réfugié. Un tel processus devrait en effet faire partie des dispositifs de protection élémentaires.

De plus, le fait que toute personne qui a présenté dans un autre pays une demande de statut de réfugié au sens de la Convention ne puisse pas avoir accès à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié nous inquiète. En effet, c'est là un motif d'exclusion qui est laissé à la discrétion d'un agent d'immigration supérieur. Le gouvernement, j'en suis sûr, a invoqué l'article 53 du nouveau projet de loi en vous disant qu'il assure une protection. Cet article n'offre pas de protection adéquate à quelqu'un qui fuit un pays comme par exemple l'Allemagne. Au moment même où je parle, des milliers de réfugiés connaissent en Allemagne ce que c'est que de se retrouver dans des auberges, entourés d'une multitude de gens furieux qui vous crient des injures et mettent peut-être en danger votre sécurité personnelle. Nous recommandons, compte tenu du cas antérieur d'un réfugié au sens de la Convention, que ce soit la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui décide d'autoriser ou non les réfugiés à présenter une demande à la Commission et surtout pas un agent d'immigration supérieur.

Pour ce qui a trait à la disposition de la Loi dans laquelle il est question de «décision unanime», je n'ai pas entendu le témoignage de M. Fairweather devant ce comité ni celui du HCR, mais j'étais présent quand M. Fairweather et le HCR ont témoigné devant le sous-comité législatif parlementaire. Nous convenons que la disposition relative à une décision unanime suscite des inquiétudes graves, comme l'ont fait valoir M. Fairweather et le HCR.



*[Text]*

There is no doubt, of course, that Canada has a legitimate interest in identifying all refugee claimants coming into the country, but we must also recognize that refugee claimants, for very legitimate reasons, destroy documents.

However, the approach to section 69 of Bill C-86 may risk denying protection to people who meet the Convention refugee definition and have had to deal with their documents and obtain documents and, following the instructions of agents, destroy documents precisely because they are Convention refugees and have to go to such desperate measures to be able to come to safety. The issue of the destruction of documents should be dealt with as simply one piece of evidence in the whole case as to whether or not the person meets the Convention refugee test and should not create a necessity for the person to have a Convention refugee claim that is positively found by both members of the Immigration and Refugee Board.

Similarly, the issue of return to one's country of persecution is also a case that should be seen in the context of all the evidence. One of our recommendations is that the words "without valid reason" be included in that specific subsection as it is included in the subsection on destruction of documents. One is not allowed to destroy documents without valid reason. Likewise, one should not be allowed to return to one's home country without valid reason. However, that should be seen in the context of determining whether the prisoner is a Convention refugee and should not remove the benefit of doubt which is normally given to refugee claimants in this country.

It is important that section 69 deal with the question and be interpreted in line with UNHCR standards and procedures which outline the principles and methods of establishing and evaluating the relevant facts of individual cases. Indeed, Immigration and Refugee Board members are capable of looking at the whole picture and determining whether or not the prisoner is a Convention refugee. Certain aspects such as destruction of documents, returning to one's country of persecution—the third one slips my mind at the moment—should be seen simply in the context of the whole claim and not, as I said before, remove the benefit of the doubt.

With respect to the provision on detention, our recommendation is that there is no reason why a refugee claimant should be sentenced, in essence, to a jail term of 30 days, which is a very terrible sentence here in Canada, when what should be done is that they be brought before an adjudicator within 48

*[Traduction]*

Il ne fait pas de doute, évidemment, que le Canada a un intérêt légitime à identifier tous les demandeurs du statut de réfugié qui arrivent au pays, mais nous devons également admettre que, pour des raisons très légitimes, certains détruisent leurs documents.

Cependant, l'esprit de l'article 69 du projet de loi C-86 risque de priver de protection des personnes qui correspondent à la définition du réfugié au sens de la Convention et qui ont dû se défaire de leurs documents et en obtenir d'autres, et qui, conformément aux instructions de représentants, détruisent ces derniers précisément parce qu'ils sont des réfugiés au sens de la Convention et qu'ils doivent poser des gestes aussi désespérés pour arriver en lieu sûr. La question de la destruction de documents devrait être considérée simplement comme un élément de preuve parmi les autres lorsqu'il s'agit de déterminer si la personne correspond à la définition d'un réfugié au sens de la Convention; elle ne devrait pas obliger cette personne à présenter une demande de statut de réfugié au sens de la Convention qui soit acceptée par les deux membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

De la même façon, la décision de renvoyer un demandeur du statut de réfugié dans un pays où il est persécuté devrait être aussi examiné dans le contexte de toute la preuve. L'une de nos recommandations est d'inclure la mention « sans raison valable » dans cet aliéna précis étant donné qu'elle figure dans celui sur la destruction des documents. Il est interdit de détruire ses documents sans raison valable. De même, il devrait être interdit de renvoyer quelqu'un dans son pays d'origine sans raison valable. Toutefois, à cet égard, il s'agit de déterminer si le prisonnier est un réfugié au sens de la Convention et de lui laisser le bénéfice du doute qui est normalement donné aux demandeurs du statut du réfugié dans ce pays.

Il est important que l'article 69 traite de la question et soit interprété conformément aux normes et aux procédures du HCR dans lesquelles sont énoncés les principes et méthodes à suivre pour établir et évaluer les faits pertinents de chaque cas. En effet, les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sont en mesure d'étudier l'ensemble de la situation et de déterminer si le prisonnier est un réfugié au sens de la Convention ou non. Des éléments tels la destruction de documents, le renvoi du réfugié dans un pays où il est persécuté—le troisième élément m'échappe pour l'instant—doivent être considérés simplement par rapport à l'ensemble de la demande et ne doivent pas, comme je l'ai déjà dit, enlever au réfugié le bénéfice du doute auquel il a droit.

En ce qui concerne la disposition sur la détention, notre recommandation est qu'il n'y a aucune raison pour qu'un demandeur du statut de réfugié soit condamné à une peine d'emprisonnement de 30 jours, ce qui est une peine terrible ici au Canada; on devrait plutôt faire comparaître le réfugié

[Text]

hours and have two further reviews conducted, at least once in each of the next seven days, in which they should be able to show that they should be released.

I have touched briefly on certain aspects of the legislation. Our concern as churches is that we want to maintain, foremost, the primary objective of international refugee work, which is the protection of refugees. I have been in this field for some time now, from the front line to now heading the United Church of Canada's national refugee program. Some of my clients have died. Refugee claimants come to Canada because they seek sanctuary. Protection of refugees is the goal to which our signature as Canada on the Geneva Convention, on other treaties like the Convention against Torture and the Convention on Civil and Political Rights, bears permanent witness. We desperately ask that the legislation reflect with pride what our signature means to us as churches.

**Mr. Tom Clark, Coordinator, Inter-Church Committee for Refugees:** Honourable senators, I want to add a bit more about the work that the churches have done in sponsorship and related areas. Sponsorship is where a local parish group files documents and papers and raises money to bring named refugees from overseas to Canada and facilitates their establishment here.

I want to touch on the issue of regulations and the role of Senate committees, parliamentary committees and ourselves. We like this process. It is part of democracy, as we see it, when members of the civil society, who have a particular perspective on an issue, are allowed to bring that before decision-makers. We do not take that privilege lightly. We appreciate it. Therefore, we are concerned when we find laws that appear to reduce the opportunity for that process.

You will see in our brief that we are concerned, for example, that the revisions propose that instead of consultations being required, consultations are at the discretion of the minister. We have a variety of ministers. We have a variety of political parties that can take office. We think that our work and the opportunities for refugees deserve safeguards in the law that are thought out on a longer time frame than the current minister in power, et cetera. We are concerned when we find that those opportunities appear to be moving away. It is particularly inopportune when the country is talking about an effective Senate and putting oomph into the parliamentary process. So there are some concerns here that go pretty deep and touch our experience.

[Traduction]

devant un arbitre dans les 48 heures et prévoir deux autres examens au moins au sept jours pour que le réfugié puisse faire la preuve qu'on devrait le libérer.

J'ai effleuré certains aspects de la loi. Notre préoccupation en tant que représentants d'églises est la poursuite, avant tout, de notre principal objectif d'aide internationale aux réfugiés qui consiste à protéger les réfugiés. J'oeuvre dans ce secteur depuis un bon moment déjà, au début en première ligne et maintenant en tant que responsable du programme national d'aide aux réfugiés de l'Église Unie du Canada. Certains de mes clients sont morts. Les demandeurs du statut de réfugié viennent au Canada à la recherche d'un sanctuaire. Nous nous sommes engagés à protéger les réfugiés lorsque nous avons signé la Convention de Genève et d'autres traités comme la Convention contre la torture et la Convention sur les droits civils et politiques. En tant que représentants d'églises, nous vous implorons d'adopter des lois qui témoignent avec fierté de l'engagement que vous avons pris lorsque nous avons apposé notre signature sur ces documents.

**M. Tom Clark, coordinateur, Comité inter-églises pour les réfugiés:** Honorables sénateurs, je voudrais vous parler davantage du travail des églises en matière de parrainage et dans des domaines connexes. Dans le cadre des activités de parrainage, des groupes de paroisse local classent des documents et recueillent des fonds pour faire venir au Canada des réfugiés nommément désignés d'outremer et faciliter leur établissement au pays.

J'aimerais aborder la question des règlements et le rôle des comités sénatoriaux et parlementaires ainsi que le nôtre. Nous sommes d'accord avec cette façon de procéder. À notre avis, cela fait partie du processus démocratique lorsque des membres de la société civile, qui ont une perspective particulière sur une question, ont le droit de présenter ceci aux décideurs. Nous ne prenons pas ce privilège à la légère. Nous l'apprécions. Par conséquent, nous sommes inquiets lorsque nous trouvons des lois qui semblent réduire l'évolution de ce processus.

Vous verrez dans notre mémoire que nous nous préoccupons, par exemple, du fait que les révisions proposent que les consultations soient laissées à la discrétion du Ministre plutôt qu'obligatoires. Nous avons une variété de ministres. Nous avons une variété de partis politiques qui peuvent prendre le pouvoir. Nous croyons que notre travail et que les perspectives d'avenir offertes aux réfugiés méritent des dispositifs de protection dans la loi auxquels on a réfléchi pendant plus longtemps que ne l'a fait le ministre en poste, etc. Nous nous inquiétons lorsque nous constatons que ces perspectives d'avenir semblent disparaître. C'est particulièrement inapproprié lorsque le pays parle d'un Sénat efficace et met toute son énergie dans le processus parlementaire. Il y a donc ici des préoccupations très profondes qui touchent notre expérience.



*[Text]*

The same could be true about treaties, for example. This is a bit of an aside, but it is strange that we go before the courts, and our lawyers tell us that the courts will read in the international treaties, but, when we are before you and the laws are being written, it is less clear that the international treaties are being read into the law-writing process. We are uneasy about legislative changes that appear to be going in a counter-direction to what we have felt has been a positive evolution in the Rule of Law and efforts nationally to make the parliamentary process and participation in it more effective.

The types of things we are attempting to deal with in this legislation are not just the problems of immigration officials. They are the problems of parish groups that sponsor, and they are the problems of people who visit—as you know, Senator Di Nino—Conservative members of Parliament as well as Liberal members of Parliament with their family problems.

We are talking about the parish group that raises funds and files papers to bring Somalian refugees from Kenya. What they want to know is can it be done? How long will it take? What sort of recourse is there if there appears to have been a blatantly wrong decision? The legislation does not seem to deal with that problem. In fact the regulations seem to make it less clear who is in and out of family. That will be decided somewhere else. It will not come here because it will be in the regulations.

So who are affected is uncertain. How they are affected, which is also in the regulations, is less certain, and the limits on the authorities, which is part of the Rule of Law, is certainly not being addressed head on in this legislation. So our parish group does not seem to be doing very well here.

A Canadian sister has escaped from Iraq and is currently in Jordan. The same questions arise. Can she be sponsored or not? Will the person come, if sponsored? How long will it take? What recourse is there if it is taking too long or if the official makes what appears to be a blatantly wrong decision? There is nothing to deal with those problems.

To go back to the council's concerns and the concerns that we see church groups facing, we do not find in this legislation any advance in the parliamentary process for examining treaties and making sure that the Rule of Law is expanded. We find more being pushed off into regulations.

Just a final note there. We have not found regulations to be very helpful. The most recent example was the refugee back-

*[Traduction]*

On pourrait, par exemple, dire la même chose des traités. C'est un peu en dehors de la question, mais il est curieux que lorsque nous nous présentons devant les tribunaux, nos avocats nous disent que les tribunaux consulteront des traités internationaux, mais, lorsque nous nous présentons devant vous et que les lois sont en train d'être rédigées, il est moins clair que les traités internationaux sont lus au cours du processus de rédaction des lois. Nous sommes mal à l'aise en ce qui concerne les modifications législatives qui semblent à contre-courant de ce que nous croyions être une évolution positive des principes juridiques et des efforts faits, à l'échelle nationale, pour rendre plus efficaces le processus parlementaire et la participation connexe.

Les questions que nous essayons d'aborder dans cette loi ne sont pas seulement les problèmes des représentants de l'immigration. Il y a les problèmes de groupes de paroisse qui parrainent, et ce sont les cas des gens qui rendent visite—comme vous le savez, sénateur Di Nino—les députés conservateurs et libéraux pour leur faire part de leurs problèmes de famille.

Nous parlons du groupe de paroisse qui recueille des fonds et remplit des documents pour amener des réfugiés somaliens du Kenya. Ce qu'ils veulent savoir, c'est si cela peut être fait. Combien de temps cela prendra-t-il? Quel genre de recours y a-t-il, s'il semble y avoir une mauvaise décision évidente? La législation ne semble pas prévoir ce problème. En réalité, les règlements semblent rendre moins clair qui fait partie de la famille ou non. La décision se prendra ailleurs. Elle ne se prendra pas ici parce qu'elle se trouvera dans les règlements.

Donc, on ne sait pas avec certitude qui est touché, comment ils sont touchés, ce qui se trouve également dans les règlements est moins certain, et les limites des pouvoirs qui font partie des principes juridiques ne sont pas abordées directement dans cette loi. Donc, notre groupe de paroisse ne semble pas tellement bien réussir à ce propos.

Une religieuse canadienne s'est échappée d'Iraq et se trouve en Jordanie à l'heure actuelle. Les mêmes questions se posent. Peut-elle être parrainée ou non? La personne viendra-t-elle, si elle est parrainée? Combien de temps cela prendra-t-il? Quel recours y a-t-il si cela prend trop de temps ou si le représentant prend ce qui semble être une mauvaise décision évidente? Il n'y a rien qui aide à régler ces problèmes.

Pour revenir aux préoccupations du conseil et à celles auxquelles doivent faire face des groupes confessionnels, nous ne trouvons dans cette législation aucun progrès dans le processus parlementaire qui consiste à examiner des traités et à faire en sorte que les principes juridiques soient élargis. Nous constatons que cela se retrouve plus souvent relégué dans des règlements.

Pour terminer, nous estimons que les règlements ne sont pas très utiles. L'exemple le plus récent étant l'arriéré des revendi-

[Text]

log process, which people may have heard about from time to time. That is the one part of the current legislative package which was left as a little footnote in the law, and the government built the regulations out of it. It has been a disastrous experience. So you will forgive us if we are a little suspicious of the notion that immigration problems and protections and safeguards can be handled by trusting ministers to put the power in regulative authority.

**Senator Di Nino:** Thank you for a very thoughtful presentation. I think you also raised some very sensitive questions that we will have to deal with.

Let me refer to the previous witnesses who suggested, though not specifically naming your organization, that organizations such as yours would like to see this bill scrapped because there is nothing good in the bill and we should defeat it. Is that your position?

**Ms Turley:** Our board has not taken a position similar to that. I know that some people have called for withdrawal of the bill itself. We have not taken that position.

**Senator Di Nino:** Maybe you can answer this question: What do you find good about the bill? Is it an improvement? Does this piece of legislation, as presented, improve anything? Are you in favour of any parts of it?

**Ms Turley:** I once listed about five points that I thought were good about the bill, but I will put Mr. Clerk on the hot spot.

**Mr. Clark:** It is always possible to find some good. The committee has not had time—that has been one of the problems with the legislation—to gather all our member churches and have a proper thrash-out of whether, in balance, this legislation is worth pursuing. However, it is nearly always possible to find some good. Getting rid of the credible basis appeared to be a waste of time. Insofar as that can facilitate processing and make available resources for the board proper, that is positive.

There are some other areas in there. The committee has not discussed it fully, but I see emerging in there a role for the adjudicators in dealing with the issue of expulsion in a clearer fashion than has been possible in the past. The jurisdiction of the adjudicators moving under the Refugee Board is certainly consistent with our notion that things that affect the life, freedom and risk of persecution of persons in Canada ought to be handled by one competent authority. There is a move in that direction.

[Traduction]

cations du statut de réfugié, dont les gens ont pu entendre parler à l'occasion. Voilà une partie de l'ensemble législatif courant qui a été laissée comme petit renvoi dans la loi et le gouvernement en a fait des règlements. Ce qui s'est révélé une expérience désastreuse. Vous nous pardonnerez donc d'avoir quelques doutes sur la notion voulant que l'on puisse régler les problèmes et les dispositifs de protection de l'immigration en les laissant entre les mains des ministres pour qu'ils les confient à une autorité de réglementation.

**Le sénateur Di Nino:** Merci de cette présentation très sérieuse. Je crois que vous avez également soulevé des questions très délicates que nous devons aborder.

Permettez-moi de revenir aux témoins précédents qui ont suggéré, encore qu'ils n'ont pas nommé votre organisation plus particulièrement, que des organisations comme la vôtre voudraient que ce projet de loi soit supprimé parce qu'il ne contient rien de bon et que nous devrions le bloquer. Est-ce là votre avis?

**Mme Turley:** Notre Commission n'a pas pris de position semblable à celle-ci. Je crois que certaines personnes se sont prononcées en faveur du retrait du projet de loi lui-même. Nous n'avons pas adopté cette position.

**Le sénateur Di Nino:** Peut-être pourriez-vous répondre à cette question: Que trouvez-vous de bon dans ce projet de loi? S'agit-il d'une amélioration? Est-ce que cette loi, telle que présentée, apporte des améliorations à quoi que ce soit? En approuvez-vous une partie quelconque?

**Mme Turley:** J'ai déjà dressé une liste de cinq points que j'estimais favorables au regard du projet de loi, mais je vais plutôt placer monsieur Clerk sur la sellette.

**M. Clark:** Il est toujours possible de trouver quelque chose de bon. Le comité n'a pas eu le temps—cela a constitué un des problèmes de ce projet de loi—de rassembler toutes nos églises membres et de démêler la question de savoir si, à tout prendre, il vaut la peine de continuer à étudier ce projet de loi. Toutefois, il est presque toujours possible de trouver quelque chose de bon. Se débarrasser de la base crédible a semblé une perte de temps. Pour autant que cela puisse faciliter le traitement et rendre des ressources accessibles à la Commission elle-même, voilà qui est positif.

Il y a là d'autres questions qui se soulèvent. Le comité n'en a pas discuté complètement, mais je vois poindre un rôle pour les arbitres qui consistera à traiter la question de l'expulsion de façon plus claire que cela ne s'est fait dans le passé. La compétence des arbitres qui agissent en vertu de la Commission pour les réfugiés est certainement dans la même veine que notre notion qui veut que les choses qui touchent la vie, la liberté et le risque de persécution de personnes au Canada doivent relever d'une autorité compétente. Il y a une tendance dans cette direction.



[Text]

Those are a couple of things that I would flag that are positive.

**Ms Turley:** A couple of things that I think are positive is that people will now be able to apply for family reunification upon the granting of Convention refugee status and will not have to wait until becoming a landed immigrant. This is pertinent to refugees. However, I note, of course, that the policy manual of Canada Immigration allows for early administrative steps to be taken upon being granted Convention refugee status. So I would hope that something will work to ensure that there is quick family reunification. At least now, the legislation allows for it. That is a very positive step.

**Mr. Cram:** Yes, there are some things in the bill that technically make some corrections to the present system, which are positive. What we were trying to say in the other respect is that the other side of the coin is particularly strong. It is opening up doors and taking away rights. It is doing a number of things that are alarming. We are not trying to say, "Throw out the whole bill," but we are seriously worried about some major problems that are indicated in this bill that are new and we were not expecting.

**Ms Turley:** One of the other concerns is that, if we have no refugees coming to Canada, all the improvements in the bill are moot anyway.

**Senator Di Nino:** I do not think that will happen. A group of us met with your organization. During the discussion these things were directly related by myself to the minister. You made three very good points. First, family unification has to be a priority. Second, the process was too cumbersome, too long, and a lot of suffering was occurring while decisions were not being made. These are my words and not yours, but you could speed up the process to at least the point where people know where they stand and can go on with their lives.

The third point you may not have dealt with is the backlog which, for all intents and purposes, has been eliminated. All three issues that you recommended to us I am pleased to say the minister listened to and has dealt with.

There has been concern expressed about the senior immigration officer. In your presentation, Ms Turley, you talked in a way that left a question in my mind. Were you talking about the qualification of this individual? As far as I know there is no such animal yet. I do not believe that this animal exists in reality. It is a position that the ministry will create for this purpose. From some of your comments I was wondering whether

[Traduction]

Voilà certains éléments que je qualifierais de positifs.

**Mme Turley:** Certains éléments qui, je pense, sont positifs, par exemple, le fait que les gens pourront désormais demander une réunion de la famille lorsque le statut de réfugié au sens de la Convention leur aura été accordé et qu'ils ne seront pas obligés d'attendre d'être immigrants reçus. Cela se rapporte aux réfugiés. Toutefois, je remarque, bien sûr, que le guide de politique d'Immigration Canada permet de prendre des mesures administratives hâtives lorsque le statut de réfugié au sens de la Convention est accordé. J'espère donc que cela donnera lieu à une réunion rapide des familles. Au moins, maintenant, la loi le permet. Il s'agit d'une étape très positive.

**M. Cram:** Oui, il y a certaines choses dans le projet de loi qui, techniquement, apportent des corrections au fonctionnement actuel et qui sont positives. Ce que nous essayons de dire, par ailleurs, c'est que l'autre côté de la médaille est particulièrement fort. Ce qui permet d'ouvrir des portes et de retirer des droits. Cela produit un certain nombre de choses qui sont alarmantes. Nous n'essayons pas de dire « Laissez tomber tout le projet de loi », mais nous nous préoccupons énormément de certains problèmes majeurs qui sont indiqués dans ce projet de loi, qui sont nouveaux et que nous n'attendons pas.

**Mme Turley:** Une des autres préoccupations est la suivante: si nous n'avons pas de réfugiés qui viennent au Canada, toutes les améliorations du projet de loi sont discutables, de toute façon.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne crois pas que cela se produira. Un groupe d'entre nous a rencontré des représentants de votre organisation. Au cours de la discussion, ces sujets ont été reliés par moi directement au Ministre. Vous avez soulevé trois bonnes questions. Premièrement, l'unification de la famille doit constituer une priorité. Deuxièmement, le processus était trop lourd, trop long et il y avait beaucoup de souffrance alors qu'aucune décision n'était prise. Ce sont mes mots et non les vôtres, mais vous pourriez accélérer le processus au moins jusqu'au point où les gens savent où ils en sont et peuvent passer à autre chose.

La troisième question à laquelle vous pouvez ne pas avoir touché est l'arriéré qui, à toutes fins utiles, a été éliminé. Je suis heureux de pouvoir vous dire que le Ministre a écouté les trois questions que vous avez recommandées et qu'il s'en est occupé.

Certaines inquiétudes ont été exprimées au sujet de l'agent principal d'immigration. Dans votre présentation, Madame Turley, vous avez parlé d'une façon qui a soulevé une question dans mon esprit. Parlez-vous des compétences de cette personne? Pour autant que je sache, un tel animal n'existe toujours pas. Je ne crois pas que cet animal existe en réalité. Il s'agit d'un poste que le Ministère créera à cette fin. Après

[Text]

or not these people will be qualified, or are you saying that they should not be there at all? Will you clarify that for me?

**Ms Turley:** I believe that they do exist right now. A couple of my colleagues might be able to address that.

**Mr. Cram:** Absolutely.

**Senator Di Nino:** Not for this purpose, though.

**Mr. Clark:** Historically, before the current legislation came into play they played a determining role in the previous process. So that they come with some baggage historically as to the roles they have played and the success, and so on, with which they have played them.

**Senator Di Nino:** You are questioning their qualifications, then.

**Mr. Cram:** In very general terms, there is an immigration officer, who is the first person you meet when you are referred from the airplane into the immigration section. The supervisor of immigration officers is the senior immigration officer. It is a low level within the department. Adjudicators and senior people come after that. You are dealing with first-line officers and immediate supervisors. There is always one on duty at a point of entry. There is also one in every airport arrival area, and so on. In some ways the term "senior immigration officer" is much more in label than in practice.

**Senator Di Nino:** I will not check my notes, but we dealt with this with the ministry officials. I seem to recall some comment that, although there is a title similar to that, the actual job description, the responsibility and the type of person who would be in that position has not yet totally been determined. But I will check my notes and deal with that later. I have already taken enough time.

**Ms Turley:** Let me answer the question about our concern about the appropriateness of the senior immigration officer. Our concern is with regard to some of the determinations that he or she will make. The government has been saying that it will simply be a factual question. For example—and I will be specific on this point—it will be a question concerning whether or not a person has been recognized as a Convention refugee in another country. I will go into detail on that point to illustrate some of our concerns.

That is not simply an evidential question. I will give you as an example one of the cases that I dealt with. The person was from Africa and came to Brazil. UNHCR recognized him as a refugee in Brazil. The Brazilian government did not recognize him as a refugee. Recognize also the scenario that we have of someone who does not speak English very well; someone who

[Traduction]

avoir entendu certaines de vos observations, je me suis demandé si oui ou non ces gens seront compétents ou est-ce que vous déclarez qu'ils ne devraient pas du tout être là? Pourriez-vous me donner des éclaircissements à ce sujet?

**Mme Turley:** Je crois qu'ils existent, à l'heure actuelle. Certains de mes collègues pourraient aborder cette question.

**M. Cram:** Parfaitement.

**Le sénateur Di Nino:** Pas à cette fin, par ailleurs.

**M. Clark:** Historiquement, avant qu'il ne soit question de la loi courante, ils ont joué un rôle déterminant au cours du processus précédent. Ils arrivent donc avec un certain bagage historique quant aux rôles qu'ils ont joués et au succès, etc., avec lequel ils l'ont joué.

**Le sénateur Di Nino:** Vous remettez en question leurs compétences, alors.

**M. Cram:** En termes très généraux, il y a un agent d'immigration qui est la première personne que vous rencontrez lorsque vous passez de l'avion à la section de l'immigration. Le superviseur des agents d'immigration est l'agent principal d'immigration. Il s'agit d'un niveau peu élevé au Ministère. Les arbitres et les cadres supérieurs viennent après ce niveau. Vous avez affaire à des agents subalternes et à leurs superviseurs immédiats. Il y en a toujours un de service au point d'entrée. Il y en a également un dans chaque zone d'arrivée des aéroports, etc. D'une certaine façon, le terme «agent principal d'immigration» est un beau titre, mais qui ne correspond pas à la réalité.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne vérifierai pas mes notes, mais nous avons traité de cette question avec les représentants du Ministère. Je crois me rappeler certaines observations voulant que, bien qu'il existe un titre semblable, l'énoncé de fonctions réel, les responsabilités et le type de personne qui devrait occuper un tel poste n'ont pas encore été entièrement déterminés. Mais je vais vérifier mes notes et m'occuper de cette question plus tard. J'ai déjà pris suffisamment de temps.

**Mme Turley:** Laissez-moi répondre à la question au sujet de la raison d'être de l'agent principal d'immigration. Nous nous préoccupons de certaines choses qu'il ou elle devra déterminer. Le gouvernement a déclaré qu'il s'agirait simplement d'une question factuelle. Par exemple—et je serai précise sur cette question—il s'agira de savoir si une personne a été ou non reconnue comme réfugiée au sens de la Convention dans un autre pays. Je vais entrer dans le détail à ce sujet pour illustrer certaines de nos préoccupations.

Il ne s'agit pas seulement d'une question de preuve. Laissez-moi vous citer à titre d'exemple un des cas dont j'ai eu à m'occuper. Un homme est arrivé au Brésil en provenance d'Afrique. Le HCR l'a reconnu comme réfugié au Brésil. Le gouvernement brésilien ne l'a pas reconnu comme réfugié. Prenez également en compte que nous avons affaire à



[Text]

is frightened as he approaches the border; and someone who does have a history of persecution and torture in his country and recognizes how important this thing is.

I interviewed the man and said, "Were you found to be a Convention refugee in Brazil," and he said "Yes." The thing is, though, that he was not found to be a Convention refugee in Brazil. The United Nations High Commissioner of Refugees accords him that status, which does not mean anything as to whether or not the Brazilian government recognizes him, but I am sure that, if you get interviewed by a senior immigration officer who does not know some of those fine details, that "yes" answer that he gives when he is asked, "Were you considered to be a Convention refugee in Brazil?" is something he believes he was given because he has the protection papers of the UNHCR. But he will be sent back.

**Mr. Cram:** I want to add one thing to this. At that point with the senior immigration officer you do not have the right to counsel. It is only after you have passed this preliminary stage, which is substituting for the old preliminary stage, that you come into the place where you may have counsel present. There is presently—and we mention this in our brief—a case before the Supreme Court precisely around the right of counsel at the point of entry. At the moment that is not the case. The kinds of questions and the kind of advice and support that a person answering the question that Ms Turley just stated is not at this point possible.

**Senator Hébert:** Someone mentioned—I do not know whether it was Mr. Clerk or Ms Turley—that you were in a rush and did not have time to study in depth this long and complicated bill.

Does that mean that if you had had more time you could have brought us more convincing arguments on certain aspects of this bill?

**Ms Thomas:** We did not have time to have full negotiations with every member community. So there may have been more individual voices able to be heard.

**Senator Hébert:** But you had time to study the bill properly.

**Ms Thomas:** There was still some rush.

**Mr. Clark:** There are a number of things that can and should be done. The sort of question that the council is raising, the omnibus question, is: Can we get some angle on the constitutionality of a complex piece of legislation like this and can we get that done objectively by the people who are qualified in the Constitution to do it, namely, the Supreme Court? Furthermore, should we do that and when do we do that? That is the sort of issue that it raises.

[Traduction]

quelqu'un qui ne parle pas très bien l'anglais; à quelqu'un qui est effrayé en arrivant à la frontière; et à quelqu'un qui a des antécédents de persécution et de torture dans ce pays et qui reconnaît l'importance d'une telle chose.

J'ai interviewé l'homme et je lui ai demandé «Avez-vous été déclaré réfugié au sens de la Convention au Brésil?» et il a répondu «Oui». Pourtant, ce n'était pas le cas. C'est le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui lui accorde ce statut, ce qui ne signifie absolument pas que le gouvernement brésilien le reconnaît, mais je suis certain que, si vous êtes interviewé par un agent principal d'immigration qui ne connaît pas certains de ces détails particuliers, le «oui» comme réponse à la question «Êtes-vous considéré comme un réfugié au sens de la Convention au Brésil?», correspond à ce à quoi il croit parce qu'il a la protection des papiers du HCR. Mais il sera renvoyé.

**M. Cram:** J'aimerais ajouter une chose. À ce moment de l'entrevue avec un agent principal d'immigration, vous n'avez pas droit à un avocat. C'est seulement après que vous avez franchi ce stade préliminaire, qui remplace l'ancien stade préliminaire, que vous avez droit à la présence d'un avocat. À l'heure actuelle—et nous avons mentionné ceci dans notre mémoire—un cas devant la Cour suprême porte précisément sur le droit à un avocat au point d'entrée. À l'heure actuelle, tel n'est pas le cas. Le genre de question et le genre de conseil et de soutien dont aurait besoin une personne qui répond à la question que madame Turley vient de mentionner, ne sont pas disponibles en ce moment.

**Le sénateur Hébert:** Quelqu'un a indiqué—Je ne sais pas si c'était monsieur Clerk ou madame Turley—que vous étiez pressé et que vous n'aviez pas eu le temps d'étudier en profondeur ce projet de loi long et compliqué.

Est-ce que cela signifie que, si vous aviez eu plus de temps, vous nous auriez présenté des arguments plus convaincants sur certains aspects de ce projet de loi?

**Mme Thomas:** Nous n'avons pas eu le temps d'avoir des négociations complètes avec chacune des communautés membres. D'autres voix auraient pu être entendues.

**Le sénateur Hébert:** Mais vous avez eu le temps d'étudier le projet de loi de manière appropriée.

**Mme Thomas:** Il y avait encore une certaine urgence.

**M. Clark:** Il y a un certain nombre de choses qui pourraient et devraient être faites. Le genre de question que le conseil soulève, la question omnibus, est la suivante: Pourrions-nous avoir une opinion sur la constitutionnalité d'une loi complexe comme celle-ci et pourrions-nous faire appel, pour ce faire, à des gens compétents en matière de Constitution, notamment, la Cour suprême qui le ferait de manière objective? En outre, devrions-nous le faire et quand? Voilà le genre de question que ce problème soulève.

[Text]

However, there are other things that one could do. Ms Turley raises the question of how it conforms to the international standards. Margaret Young did some studies last time on a safe country which were very helpful concerning the questions: Does it conform? Where does it conform? And where does it fall short? We get double talk in here while people are being very diplomatic. When the High Commissioner says that they like asylum-sharing agreements, what do they look like? Because there are international criteria for them. As Ms Turley says, some of the international treaties may not match up. That is another study. Unfortunately, we are not equipped to undertake the volumes of research that would be involved, which is why we are suggesting that perhaps there should be another recourse.

There is another question that is very much to the fore now that was only coming to the fore with the last provision, namely: How do these provisions fit into the Helsinki proposals, for example? We do not know the answers, but we probably should, because these days legislators should be in a position to ensure that their laws fit the international standards just as the courts do.

**Senator Hébert:** As usual, your presentation reinforces my opinion that this bill has to be looked at closely and be amended if Canada does not want to lose the great reputation that we are boasting of all the time concerning the fact that we are so humanitarian, and so on. It may be true, but we are not making a step ahead in this bill.

I will not ask you questions on what you said, because I understand what you said and I agree with what you said, but I am tempted to take this opportunity to ask you an embarrassing question which is not unrelated to the matter that we are all discussing.

I do not know if you are aware of the opinion that was expressed this morning, and possibly at the House of Commons committee, by the representative in Canada of the United Nations High Commissioner for Refugees in Canada. He said many times that Bill C-86 was an excellent bill. The word "excellent" struck me. He said it many times. He also stated that if a few details, as he described them, were to be corrected, then Bill C-86 would be perfect.

I was confused about that and I told him so, but still I do not have any answers. How do you explain the responsible body attending here and contradicting all the organizations like yours that have direct contact with refugees and who have very serious concerns about this bill? I am asking the question

[Traduction]

Toutefois, il y a autre chose que nous pourrions faire. Madame Turley a soulevé la question de savoir comment se conformer aux normes internationales. La dernière fois, Margaret Young a fait certaines études sur un pays sans risque qui ont été très utiles quant aux questions suivantes: Est-ce conforme? Dans quelle mesure est-ce conforme? Où sont les lacunes? Ici, nous recevons des propos ambigus car les gens sont très diplomates. Lorsque le Haut-commissaire déclare qu'ils aiment bien des ententes d'asile partagé, de quoi s'agit-il? Parce qu'il y a des critères internationaux pour eux. Comme le dit Madame Turley, certains des traités internationaux ne correspondent pas les uns aux autres. Il s'agit d'une autre étude. Malheureusement, nous ne sommes pas en mesure d'entreprendre toute la recherche qu'il faudrait et c'est pourquoi nous suggérons qu'il devrait peut-être y avoir un autre recours.

Il y a un autre question qui se trouve bien en évidence maintenant et qui ne l'est devenue qu'avec la dernière disposition, notamment: Comment les dispositions s'intègrent-elles dans les propositions d'Helsinki, par exemple? Nous ne connaissons pas les réponses, mais nous devrions probablement parce que, de nos jours, les législateurs devraient pouvoir veiller à ce que leurs lois soient conformes aux normes internationales tout comme le font les tribunaux.

**Le sénateur Hébert:** Comme d'habitude, votre présentation renforce mon opinion selon laquelle ce projet de loi doit être examiné de près et modifié si le Canada ne veut pas perdre sa grande réputation (dont nous nous vantons sans cesse) et qui veut que nous soyons tellement centrés sur les oeuvres humanitaires, etc. C'est peut-être vrai, mais nous n'avancons pas d'un pas dans ce projet de loi.

Je ne vous poserais pas de questions sur ce que vous avez dit, parce que je comprends ce que vous avez dit et que je suis d'accord avec vous, mais je suis tenté de saisir cette occasion pour vous poser une question embarrassante qui ne se rapporte pas au sujet dont nous discutons à l'heure actuelle.

Je ne sais pas si vous êtes au courant de l'opinion qui a été exprimée ce matin, et peut-être au comité de la Chambre des communes par le représentant au Canada du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il a déclaré de nombreuses fois que le projet de loi C-86 était un excellent projet de loi. Le mot «excellent» m'a frappé. Il l'a dit de nombreuses fois. Il a également déclaré que même s'il fallait corriger quelques détails, comme il les a décrits, le projet de loi C-86 était parfait.

J'avais des doutes à ce sujet et je le lui ai dit, mais je n'ai toujours pas de réponse. Comment expliquez-vous que l'organisme responsable représenté ici contredise toutes les organisations comme la vôtre qui ont des relations directes avec les réfugiés et qui ont de graves préoccupations au sujet



[Text]

because I know that this representative of the UNHCR will be quoted ad nauseam by all those who love this bill.

**Ms Turley:** I should like to make a brief comment and then the others will reply. I was not here to hear his testimony, but I did hear his testimony before the legislative subcommittee and I have in front of me the statement that he submitted.

He talks generally about the bill but he does address very specifically some of his concerns. I would urge this committee to focus on his concerns and do whatever they can to ensure that amendments in the bill are made. Anyone who has experience with refugees realizes that their safety and their lives are what we are dealing with when we deal with refugees.

The UNHCR has made specific recommendations with respect to this bill. This bill is not perfect. If it can be made to be perfect, I would encourage you people to do it.

**Mr. Clark:** We get into the confusing world of who is who. The High Commissioner for Refugees is an intergovernmental body. It is a political organ of the United Nations. It is not a counterpart to, for example, the Supreme Court of Canada, to which we would turn to evaluate a piece of legislation. The answer to some extent is determined by the nature of the beast to whom you pose the question. So you get, as Ms Turley is intimating, a very diplomatic and appropriate reply. The High Commissioner raises the standards in the detail of the text but encourages the government to do a bit better. That is very appropriate. You cannot say that that means that there has been an evaluation of the legislation by international standards. Unfortunately, there is not a body to do that for the Convention on refugees. There is only the inter-governmental agency that works in a political realm.

**Senator Hébert:** But you understand my point?

**Mr. Clark:** Yes.

**Senator Hébert:** For laymen, for a lot of people and a lot of parliamentarians, quotes like the one I just gave to you, that the bill is excellent and there are just a few details to be ironed out, will be used extensively and will be quoted in the press. It carries some authority because we say that the United Nations Commissioner for Refugees must be as powerful as the Vatican, or something.

**Mr. Cram:** There are a few things that need to be said. First, the United Nations High Commissioner has specific mandates and concerns. This bill only partly deals with refugees. It largely deals with Canadian processes and our whole immigration fabric. It is not a refugee bill, although there is a large component of it that deals with refugees. First, you have

[Traduction]

de ce projet de loi? Je pose la question parce que je sais que ce représentant du HCR sera cité inlassablement par tous ceux qui aiment ce projet de loi.

**Mme Turley:** J'aimerais faire une brève observation et ensuite les autres pourront répondre. Je n'étais pas ici pour entendre ce témoignage, mais j'ai déjà entendu ce témoignage devant le sous-comité législatif et j'ai devant moi la déclaration qu'il a présentée.

Il parle du projet de loi en général, mais il touche plus particulièrement certaines de ses préoccupations. J'aimerais que, de toute urgence, ce comité centre son attention sur ses préoccupations et fasse tout ce qui est possible pour veiller à ce projet de loi soit modifié. Toute personne qui a de l'expérience avec les réfugiés constate que leur sécurité et que leur vie sont en jeu quand il est question de réfugiés.

Le HCR a fait des recommandations particulières au sujet de ce projet de loi. Ce dernier n'est pas parfait. Si c'était possible de le rendre parfait, je vous encouragerais à le faire.

**M. Clark:** Nous entrons dans le monde troublant qui consiste à savoir qui est qui. Le Haut-commissariat pour les réfugiés est un organisme intergouvernemental. C'est un organe politique des Nations Unies. Ce n'est pas, par exemple, la contrepartie de la Cour suprême du Canada, vers laquelle nous nous tournerions pour évaluer une loi. D'une certaine manière, la réponse est dictée par la nature de la bête à laquelle vous posez la question. Donc vous obtenez, comme madame Turley le laisse entendre, une réponse très diplomate et appropriée. Le Haut-commissaire relève les normes dans le détail du texte, mais encourage le gouvernement à faire un peu mieux. C'est très approprié. Vous ne pouvez pas dire qu'il y a eu une évaluation de la législation conformément aux normes internationales. Malheureusement, aucun organisme ne peut le faire pour la Convention sur les réfugiés. Il n'y a que l'agence intergouvernementale qui travaille dans le domaine politique.

**Le sénateur Hébert:** Mais vous comprenez mon argument?

**M. Clark:** Oui.

**Le sénateur Hébert:** Pour les hommes de loi, pour un grand nombre de personnes et de parlementaires, des citations comme celle que je viens de vous donner, selon laquelle le projet de loi est excellent et qu'il s'agit de modifier quelques détails seulement, seront beaucoup utilisées et reprises par la presse. Elle dégage une certaine autorité parce que nous estimons que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés doit être aussi puissant que le Vatican, ou presque.

**M. Cram:** Certaines choses doivent être dites. Premièrement, le Haut-commissaire des Nations Unies a des préoccupations et des mandats particuliers. Ce projet de loi ne traite des réfugiés qu'en partie. Il traite en plus grande partie des processus canadiens et de tout notre tissu d'immigration. Ce n'est pas un projet de loi sur les réfugiés, bien qu'il y ait une

[Text]

to recognize that the High Commissioner of Refugees is addressing only a section of the bill within its competence. A large part of what we have raised today is outside that competence, particularly as it reflects on the Canadian judicial process, judicial standards, the way in which we deal with appeals, and things of that nature that are not covered by the Convention and, therefore, are outside the framework within which the High Commissioner or his representative have a right to speak.

We know from speaking with them that the central parts of our refugee process, the new process that began three years ago—the fact that there is a board and independent decision-makers—has not been changed in this bill. So that for the High Commissioner, in a world at this point which is becoming rapidly anti-refugee and is taking actions in many parts of the world, for Canada not to have changed a number of sections of the bill is a positive thing not only for us—and I think that it is also positive for us—but also for the High Commissioner.

It is not mandatory, for example, under the Convention, that there be two decision-makers, only one of which need make a decision. That is not covered in the Convention. We have not changed the standard. Even though we are now changing the benefit of the doubt in this proposal, he could not object to that because it is not a standard. We are at a higher standard presently than the Convention demands. He is clearly happy with that. But as Mr. Fairweather of the board himself said, he saw no reason to change the standard, which is one of the highlights and one of the most outstanding things in the world of refugees that Canada now has.

You have a board that is competent to deal with those issues without the need legislatively to impose a different kind of standard in the middle of our process.

The U.N. not be able to comment on that because it is still within the framework of the U.N.'s mandate.

It would also decline to speak, in either positive or negative terms, about some of the things that we have been talking about such as our judicial process, the way in which decisions are made, the rights of appeal, and the way we have counsel. Once into the refugee process, this bill does not largely change the present system. The changes relate to getting into our refugee process, and that has us most concerned because the eligibility questions and the safe third country questions are very important to the way that we are seen in the world and the way in which we will be responding to a very vulnerable set of people.

[Traduction]

grande partie qui en traite. Premièrement, vous devez reconnaître qu'un article seulement du projet de loi relève de la compétence du Haut-commissaire pour les réfugiés. Une grande partie des questions soulevées aujourd'hui se trouvent hors de sa compétence, particulièrement dans leurs répercussions sur le processus et sur les normes judiciaires, sur la façon dont nous traitons les appels et sur les choses de cette nature qui ne relèvent pas de la Convention et, par conséquent, se trouvent en dehors du cadre de travail dans lequel le Haut-commissariat ou son représentant ont un droit de parole.

Nous savons, pour leur en avoir parlé, que le coeur de notre processus relatif aux réfugiés, le nouveau processus qui a commencé il y a trois ans—le fait qu'il y ait une Commission et des décisionnaires indépendants—n'a pas été changé dans ce projet de loi. Donc, pour le Haut-commissaire, dans un monde qui devient de plus en plus anti-réfugié et qui prend des mesures dans de nombreuses parties du monde, que le Canada n'ait pas changé un nombre d'articles du projet de loi est positif non seulement pour nous—et je crois que c'est également positif pour nous—mais également pour le Haut-commissaire.

Il n'est pas obligatoire, par exemple, en vertu de la Convention, qu'il y ait deux décisionnaires, dont un seul prend une décision. Cette question n'est pas traitée dans la Convention. Nous n'avons pas changé la norme. Même si nous changeons maintenant le bénéfice du doute dans cette proposition, il ne peut pas s'y opposer parce qu'il ne s'agit pas d'une norme. Nos normes sont, à l'heure actuelle, plus élevées que ce que demande la Convention. De toute évidence, cela le satisfait. Mais, comme l'a dit monsieur Fairweather, lui-même de la Commission, il ne voyait aucune raison de changer la norme qui est un des points saillants et l'une des plus grandes réalisations dans le monde des réfugiés que possède maintenant le Canada.

Vous avez une Commission qui est compétente pour traiter de ces questions sans que la loi n'impose des critères différents au milieu de notre processus.

L'ONU ne peut faire d'observations en la matière parce que cela se trouve encore dans le cadre de son mandat.

On ne voudrait également pas parler, que ce soit dans des termes positifs ou négatifs, de certaines des choses dont nous avons discuté comme notre processus judiciaire, de la façon dont les décisions sont prises, des droits d'appel et de la façon dont on obtient l'aide d'un avocat ou autre conseil. Une fois le processus de demande de statut de réfugié amorcé, ce projet de loi ne change pas beaucoup le système actuel. Les changements se rapportent à la façon dont on peut mettre en marche le processus de demande de statut de réfugié et c'est ce qui nous préoccupe le plus parce que les questions de recevabilité et de tiers pays sûr ont une très grande influence sur la façon



[Text]

The U.N.'s concern begins with the process itself and the protection that is given to people who are recognized. To that extent, the bill is not bad. However, other clauses have us worried.

**Ms Turley:** Mr. Chefeke does refer to benefit of the doubt and suggests that Canada should maintain the standard it has by simply having the various components which may change the benefit of the doubt considered as evidence to be weighed in light of all the evidence. So he does comment on that.

**Senator Cochrane:** I certainly would like to congratulate you all. You have made a great presentation and the human feelings that you have expressed toward refugees is remarkable.

You raised a problem that you have with the appeal process to the courts. Would you elaborate on that for us?

**Mr. Cram:** At the first level, if a person comes before a senior immigration officer, whichever way defined, but assume it is the present way, the person is dealing with a technical decision which is made without any counsel present. The legislation allows a seven-day maximum stay of deportation, but the person is not represented at this point. If a person comes to the door of the country with sufficient legal expertise and knowledge of rights and an ability to find counsel, at that point it is not on the substance of the claim, it is only a procedural question that a person would be able to raise. The decision of the senior immigration officer is not challengeable on its substance.

We also have a record in which after seven days a person may be deported. Once the person is in the refugee process, he or she has the right to stay until the case is decided. Anyone at the port of entry is not allowed to stay. There are numerous examples in the present law which would be unchanged with this bill where people are deported before their case is dealt with. That is a major concern, and is at the first level.

Later on, if a person appears before the board and receives a negative decision, the rights of appeal are severely restricted. First of all, the person may go to a lower court, again on very narrow grounds which do not include the substance of the appeal. The person appears before the Trial Division of the Federal Court and, as I said, there is a legally unprecedented situation in which the judge who refuses to give leave to appeal also has the right to deny the right to go forward to the

[Traduction]

dont nous sommes perçus dans le reste du monde et dont nous réagirons à une catégorie de personnes très vulnérables.

Les Nations Unies se préoccupent tout d'abord du processus lui-même et de la protection qu'il accorde aux personnes qui sont reconnues comme réfugiées. Le projet de loi n'est pas mauvais à cet égard. Toutefois, d'autres articles nous inquiètent.

**Mme Turley:** M. Chefeke fait effectivement état du bénéfice du doute et suggère que le Canada maintienne ses critères actuels simplement en pondérant les divers éléments qui peuvent exclure le principe du bénéfice du doute à la lumière de l'ensemble de la preuve. Il fait donc un commentaire à ce sujet.

**Le sénateur Cochrane:** J'aimerais bien vous féliciter tous. Vous avez fait une présentation extraordinaire et les sentiments humanitaires dont vous faites preuve à l'égard des réfugiés sont remarquables.

Vous avez soulevé le problème du processus d'appel devant les tribunaux. Pourriez-vous être plus précis?

**M. Cram:** Au premier palier, une personne qui se présente devant un agent principal, peu importe sa définition, mais supposons que cela se passe ainsi, fait face à une décision technique qui est prise sans qu'aucun avocat ou autre conseil ne soit présent. La loi permet un sursis maximal de sept jours à l'exécution d'une mesure d'expulsion, mais la personne n'est pas encore représentée par un avocat ou autre conseil à ce moment-là. Une personne qui se présenterait dans un pays avec une expertise et des connaissances juridiques suffisantes de ses droits et l'aptitude à trouver un avocat ou autre conseil, ne pourrait, à ce moment-là, faire valoir le bien-fondé de sa revendication, mais uniquement soulever une question de procédure. Elle ne peut contester le bien-fondé de la décision de l'agent principal.

Nous avons également un dossier dans lequel après sept jours une personne peut être expulsée. Une fois cette personne engagée dans le processus de demande de statut de réfugié, il ou elle a le droit de rester jusqu'à ce qu'une décision soit prise à son égard. Personne n'est autorisé à rester au point d'entrée. Ce projet de loi ne changerait rien aux nombreux exemples en vertu de la présente loi qui permet que des gens soient déportés avant que leur cause soit entendue. C'est l'une de nos grandes préoccupations et c'est en première instance.

Par la suite, si une personne comparaît devant la Commission et que cette dernière rend une décision défavorable, les droits d'appel sont très restreints. En premier lieu, cette personne peut s'adresser à un tribunal inférieur, mais n'invoquer qu'un très faible nombre de motifs, à l'exclusion du bien-fondé de l'appel. Cette personne comparaît devant la Section de première instance de la Cour fédérale et, comme je l'ai dit, c'est là une situation jurisprudentielle sans précédent

[Text]

next level. In that manner, the claimant may not go from the Federal Court Trial Division to the Federal Court of Appeal, even though it is the Appeal Court's role to supervise the Trial Division. Not only is the claimant unable to get beyond, but the very judge who may have made the mistake has the right to deny further access to the entire court system.

We have talked with many lawyers who are active in the field. There is no precedent in Canadian law that we know of where the person who makes the decision also decides that there is no right of appeal. Therefore, the process stops at that point. If the judge decides to allow the refugee to go on to the next level, the judge also has to certify that it is a decision of major national importance in order to go on to the next level.

These are all laid out in clause 82 of the bill and are extremely strange. The judge has to say that it is a serious question of general national importance, and the same person who has refused to allow the case to be heard has to certify that it is of general national importance, which is very difficult to add up.

**Senator Cochrane:** What relationship do the church groups have with the Immigration and Refugee Department? Is there any?

**Ms Turley:** We are a non-governmental organization. We have no formal links with that department. We advocate and lobby as NGOs do.

**Mr. Cram:** A number of our members do have formal sponsorship agreements with the Department of Immigration and Refugees in terms of bringing refugees to this country from abroad. That is a quasi-contractual agreement, but that is the only formal link between the churches and the department.

**The Acting Chairman:** You made the suggestion of a referral to the courts on the legislation. In parentheses, I am curious about the principles upon which you make that recommendation in terms of the legislative process and the role of legislative assemblies and the Parliament of Canada under our British parliamentary system of government and, in particular, under the federal parliamentary system, where legislation must pass two Houses of Parliament, with each House of Parliament having committees which deal with the details.

In the process before us right now the second chamber of the Parliament of Canada is pre-studying the subject matter. We have not seen the bill to do a clause-by-clause study; we are only looking at the subject matter. The role of Parliament

[Traduction]

car le juge qui refuse de lui donner l'autorisation d'appeler a également le droit de lui refuser l'autorisation de s'adresser à une instance supérieure. Ainsi, le revendicateur ne peut pas passer de la Section de première instance de la Cour fédérale à la Cour d'appel fédérale, même si le rôle de cette dernière en est un de surveillance de la Section de première instance. Le revendicateur est non seulement incapable d'aller plus haut, mais le juge même qui peut s'être trompé a le droit de lui refuser tout autre accès à l'ensemble du système judiciaire.

Nous avons parlé à de nombreux avocats qui pratiquent dans ce domaine. La législation canadienne ne comporte aucune jurisprudence sur une personne qui prend une décision et qui décide également qu'elle est sans appel. Par conséquent, le processus prend fin à ce point. Si le juge décide de permettre au réfugié de s'adresser à la prochaine instance, il doit également attester que c'est là une décision d'une importance nationale majeure afin de permettre que la cause soit entendue par un tribunal supérieur.

Ces principes, qui sont très étranges, sont tous énoncés à l'article 82 du projet de loi. Le juge doit attester qu'il s'agit-là d'une grave question d'une importance nationale générale et cette même personne qui a refusé que la cause soit entendue doit attester que c'est d'une importance nationale générale, une situation qui est loin d'être limpide.

**Le sénateur Cochrane:** Quelles sont les relations entre les groupes confessionnels et le ministère de l'Immigration et du statut de réfugié? Y en a-t-il?

**Mme Turley:** Nous sommes une organisation non gouvernementale. Nous n'avons aucun lien officiel avec le ministère. Nous plaçons des causes et exerçons des pressions à titre d'ONG.

**M. Cram:** Un certain nombre de nos membres ont des ententes officielles de parrainage avec le ministère de l'Immigration qui leur permettent d'aider des réfugiés de pays étrangers à venir chez nous. C'est une entente quasi-contractuelle, mais c'est là le seul lien officiel entre nous et le ministère.

**Le président suppléant:** Vous avez suggéré de s'en remettre aux tribunaux pour la loi. Entre parenthèses, je suis curieux de connaître sur quels principes repose cette recommandation au regard du processus législatif et du rôle des assemblées législatives et du Parlement du Canada dans le cadre de notre système de gouvernement parlementaire britannique et, en particulier, du système parlementaire fédéral où une loi doit franchir les deux Chambres du Parlement, chacune ayant des comités spéciaux pour s'occuper des détails.

Dans le processus qui nous occupe, la deuxième chambre du Parlement du Canada effectue une étude préalable du contenu de la loi. Ce projet de loi ne nous est pas soumis pour que nous en fassions un examen article par article; nous nous pen-



## [Text]

is obviously exercised in a manner that is based upon the rules provided by the Parliament of Canada Act and by the Constitution, of which the Canadian Charter of Rights and Freedoms is a part. Why bring this other branch of society into play? In the practice of freedom surely there are three institutions: the courts, non-governmental organizations or the people, and Parliament and the legislatures.

**Mr. Cram:** The question you have asked is precisely why we have presented this type of brief from the Council of Churches which is attempting to look at some of those questions. We were convinced at the time of the previous amendments to the Immigration Act that there were serious issues of constitutionality in the way in which the act was framed. We were told at that time that the way in which these things are worked out is through the court system, that the bill would be passed and if we thought that it was unconstitutional then we should challenge it.

We took that seriously and we went to court to challenge, or at least invite reflection on the constitutionality of some of the sections of the Immigration Act. We worked our way through the system and came to the Supreme Court. The Supreme Court stated that there were three tests to be made. The justices admitted in their judgment that there were serious issues at stake and that we had a right and a legitimate concern which had been expressed in our work with refugees over the years, but that in order to preserve scarce judicial resources and not to be dealing with theoretical issues, the Supreme Court preferred to deal with it in the framework of an actual case. They stated that we could intervene in a particular case as an intervener when it reaches this stage and have our arguments heard. The justices pointed rightly to the fact that that was precisely what we had done a few years earlier in the *Singh* decision.

When this bill came out, it became very clear to us that it would be virtually impossible for a particular refugee claimant, with all the nature of being a refugee and a vulnerable person and probably without the means in most cases, to raise it with the blockages that are put in the system here and which will make it impossible—and I use that word guardedly and carefully and not in an extreme way. It would be impossible for a case to wind up in the Supreme Court on the constitutionality issues because of the manner in which this bill is framed.

If it is impossible for a public interest group, a church or interested body to raise it because the Supreme Court has decided that is not the way in which our legal system works and legislation comes in via another route which makes it

## [Traduction]

chons seulement sur son contenu. De toute évidence, le rôle du Parlement s'exerce d'une façon conforme aux règles établies par la Loi sur le Parlement du Canada et la Constitution dont la Charte canadienne des droits et libertés fait partie. Pourquoi faire intervenir cette autre branche de la société? Trois institutions sont garantes de la liberté: les tribunaux, les organisations non gouvernementales ou le peuple et le Parlement et les assemblées législatives.

**M. Cram:** La question que vous avez posée est la raison précise pour laquelle nous avons présenté ce type de mémoire du Conseil canadien des Églises qui tente de se pencher sur certains de ces problèmes. Lors des dernières modifications à la Loi sur l'immigration, nous étions convaincus que la façon dont la loi était formulée posait de graves problèmes de constitutionnalité. On nous avait dit à ce moment-là que la façon de résoudre ces problèmes était par l'intermédiaire du système judiciaire, que le projet de loi serait adopté et que si nous le jugions inconstitutionnel, nous devrions le contester en cour.

Nous avons pris ces conseils très au sérieux et sommes allés en cour pour la contester ou, du moins, amorcer une réflexion sur la constitutionnalité de certains articles de la Loi sur l'immigration. Nous avons suivi la filière habituelle du système et nous nous sommes retrouvés en Cour Suprême. Cette dernière établissait qu'il y avait trois choses à prouver. Dans leur jugement, les juges admettaient que de graves questions étaient en jeu et que nous avions le droit et que nous avions exprimé nos préoccupations de façon légitime avec les années en oeuvrant auprès des réfugiés, mais qu'afin de préserver les maigres ressources judiciaires et de ne pas avoir à se prononcer sur des questions théoriques, la Cour Suprême préférait se pencher sur un cas véritable. Ils ont déterminé que nous pouvions intervenir dans une cause en particulier à titre d'intervenant lorsqu'elle atteint ce stade et nous faire entendre. Les juges ont souligné avec justesse le fait que c'est ce que nous avons précisément fait quelques années auparavant dans le cadre du jugement *Singh*.

Lorsque ce projet de loi a été déposé, nous nous sommes aperçus qu'il serait pratiquement impossible à un demandeur du statut de réfugié, compte tenu de la nature même du statut de réfugié et de la vulnérabilité de cette personne, probablement incapable, dans la plupart des cas, de franchir les obstacles mis en place par notre système et qui rendra impossible —et j'utilise ce mot avec circonspection et précaution et non pas dans son sens extrême. Il serait impossible qu'une cause se retrouve en Cour Suprême en invoquant des motifs de constitutionnalité en raison de la façon dont ce projet de loi est formulé.

Si un groupe d'intérêt public, une église ou un organisme intéressé ne peut porter sa cause en Cour Suprême parce que celle-ci a décidé que ce n'était pas la façon dont fonctionnait notre système judiciaire et si la loi emprunte une autre voie

[Text]

impossible by the legislation process for the cases to get there, there seems to be no other way.

The law does provide that a law may be referred by a legislative body or a province to the Supreme Court for a reading. Our feeling is that that is almost the only way left because the normal route is closed off.

The ability to bring forward a case is not there. The ability of a public interest group is not there. It is only the legislative process itself that remains. We fear this. This is a serious erosion of the way that Canada has acted historically. That is why in the brief there is a significant quote from Supreme Court Justice Gonthier, which states that it is fundamental that there be processes for legislation to be reviewed.

We admit that in this country there is a climate that is anti-refugee and anti-immigrant. We do not like it, but we have to recognize that it is there. If that becomes the reason for denying due process, if that becomes the reason for not allowing people access to our court system, then as a country we are in serious trouble. That is why we have asked you to do this and it is not a light request that we are making.

**Mr. Clark:** In raising the court action, we omitted some of the arguments that perhaps we could make at this point. Our government, along with other governments, increasingly has been raising the issue of the need to prevent human rights abuses. It seems to us that the notion of referral that is in the Constitution allows the Parliament in Canada, when it feels that there are some grounds for doing so, to take action that would allow potential human rights violations—even hypothetical ones—to be properly evaluated.

Of course, it is up to the courts to decide whether or not there is substance, using the criteria that Mr. Cram has raised. Our concern is that problems that affect vulnerable groups, even if the extent to which they are vulnerable can be debated, should be carefully evaluated.

Perhaps another way of looking at the business is not so much why we would invoke it, but why it was put in the Constitution, if it is not to be used; and when would it be used, if not in a case where legislation has been demonstrated by our particular actions so far to be legislation that does raise a number of serious concerns, as the Supreme Court has noted?

**Mr. Cram:** Perhaps the committee could look at the House of Commons record of the questioning of Mr. Fairweather. We both appeared on the same day at a Commons committee and we made some of these arguments at that time. One of the questions Mr. Fairweather was asked in the afternoon session,

[Traduction]

qui empêche, de par ses mécanismes législatifs, les causes de s'y rendre, il ne semble y avoir aucun autre moyen.

La loi prévoit qu'une loi peut être renvoyée par un corps législatif ou une province devant la Cour Suprême pour fins d'interprétation. Nous estimons que c'est presque la seule voie qui nous reste parce que la voie habituelle nous est interdite.

L'aptitude à présenter sa cause à une instance supérieure est inexistante. L'aptitude d'un groupe d'intérêt public n'existe pas non plus. Il ne reste que le processus législatif en lui-même. C'est ce que nous craignons. C'est là une sérieuse érosion de la tradition canadienne. C'est pourquoi notre mémoire présente une citation importante du juge de la Cour Suprême Gonthier qui dit qu'il est essentiel qu'il existe des processus permettant de revoir la législation.

Nous admettons qu'il existe un climat anti-réfugié et anti-immigrant au pays. Nous n'aimons cela, mais nous devons reconnaître qu'il existe. Si cela devient une raison pour rejeter les voies de droit régulières, pour ne pas permettre aux gens d'avoir accès à notre système judiciaire, alors notre pays est aux prises avec de graves difficultés. C'est pourquoi nous vous avons demandé de le faire et nous ne le faisons pas à la légère.

**M. Clark:** En parlant de poursuite en justice, nous n'avons pas présenté certains des arguments qu'il conviendrait peut-être de faire à ce moment-ci. Notre gouvernement, à l'instar d'autres gouvernements, soulève de plus en plus la question de la nécessité d'empêcher les violations des droits de la personne. Il nous semble que la notion de renvoi qui se trouve dans la Constitution permet au Parlement du Canada, lorsqu'il se sent justifié de le faire, de prendre des mesures qui permettent d'évaluer adéquatement les violations éventuelles des droits de la personne—même si elles sont hypothétiques.

Il revient naturellement aux tribunaux de décider du bien-fondé d'une cause, à l'aide des critères dont M. Cram a parlé. Ce qui nous inquiète, c'est que les problèmes qui touchent les groupes vulnérables, même si l'on peut discuter de leur degré de vulnérabilité, doivent être évalués soigneusement.

Une autre façon d'envisager peut-être cette affaire est de l'aborder non pas sur le plan de la raison pour laquelle nous devrions l'invoquer, mais sur celui de sa raison d'être dans la Constitution, s'il ne faut pas l'utiliser; et quand devrions-nous l'utiliser, sinon lorsque nos propres interventions démontrent que la législation existante soulève un certain nombre de graves préoccupations, comme la Cour Suprême l'a souligné?

**M. Cram:** Le comité devrait peut-être lire le compte-rendu des questions posées à M. Fairweather à la Chambre des communes. Nous avons comparu la même journée devant un comité de la Chambre des communes et avons exposé certaines de ces raisons à ce moment-là. L'une des questions



[Text]

after we had presented in the morning, was specifically directed to him as a former Attorney General of one of the provinces. He was asked if he thought that there were things in this bill which would fail to pass the Charter tests. He answered very bluntly and directly that, although he had not examined all the bill, in the parts that deal with the Immigration and Refugee Board, he would say yes. The committee was quite taken aback.

Mr. Fairweather also stated that, where the benefit of the doubt was to be taken away and the two decision-makers had to be unanimous, and that is being done on the basis of country of origin, that is a clear violation in terms of a discriminatory clause based on nationality and national origin and that would be clearly challengeable.

**The Acting Chairman:** Exactly. This is also the role of Parliament. The Charter case or the Charter arguments and the human rights considerations, whether in relationship to international covenants or the Conventions relating specifically to the matter before us, ought to be made by witnesses appearing before committees of Parliament, such as this committee. Legislators bear the responsibility to weigh that evidence as a direct and distinct role in the legislative making process. I detect a propensity among some thinkers to turn everything over to the courts to decide. They are fine distinguished men and women who make reasoned judgments. Parliamentarians, too, are distinguished men and women who should hear the evidence. This is why we appreciate your appearing before us and making the arguments and the rights arguments in order that we might assess them.

I would like to thank the representatives of the Canadian Council of Churches and the Inter-church Committee for Refugees for taking the time to appear this morning and in particular for the briefs prepared in writing.

Our meeting stands adjourned until 1.30 p.m.

The committee adjourned.

Reprise de la séance à 13 heures 30.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous avons comme témoins des représentants de l'Association québécoise des avocats et des avocates en droit de l'immigration. Madame et messieurs, nous sommes très heureux d'avoir cette opportunité d'écouter votre témoignage. Si vous voulez bien, madame Yedid, présidente de l'Association, nous présenter vos collègues et faire votre présentation introductive. Suite à votre présentation, les sénateurs vous poserons des questions.

**Mme Joyce Yedid, présidente, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration:** Je vous

[Traduction]

posées à M. Fairweather lors de la séance de l'après-midi, après notre présentation du matin, s'adressait tout particulièrement à lui à titre d'ancien procureur général de l'une des provinces. On lui a demandé s'il pensait que certaines dispositions de ce projet de loi iraient à l'encontre de la Charte des droits et libertés. Il a répondu carrément et directement que, bien qu'il n'ait pas examiné l'ensemble du projet de loi, il dirait que oui pour ce qui est des parties portant sur la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le Comité a été très déconcerté.

M. Fairweather a également déclaré qu'avec la disparition du bénéfice du doute et l'unanimité requise des deux agents, et c'est ce qui est fait en se basant sur le pays d'origine, la clause portant sur la discrimination fondée sur la nationalité ou l'origine nationale est de toute évidence violée et serait nettement contestable.

**Le président suppléant:** Exactement. C'est là aussi le rôle du Parlement. La cause de la Charte ou les arguments en découlant et des considérations à l'égard des droits de la personne, que ce soit en rapport avec des pactes internationaux ou des conventions se rapportant particulièrement à la question qui nous occupe, doit être plaidée par des témoins devant des comités du Parlement, comme le présent comité. Les législateurs ont la responsabilité de soupeser ces témoignages, un rôle distinct et direct du processus législatif. J'ai décelé chez certains penseurs une tendance naturelle à tout renvoyer aux tribunaux. Ce sont des hommes et des femmes distingués et de talent qui rendent des jugements motivés. Les parlementaires sont également des hommes et des femmes distingués qui doivent entendre les témoignages. C'est pourquoi nous vous sommes reconnaissants d'avoir comparu devant nous et présenté vos arguments et les arguments relatifs aux droits de la personne afin que nous puissions les évaluer.

J'aimerais remercier les représentants du Conseil canadien des Églises et le Comité inter-églises pour les réfugiés d'avoir pris le temps de comparaître devant nous ce matin et, notamment, des mémoires écrits que vous avez préparés.

Le comité suspend ses travaux jusqu'à 13 h 30.

La séance est ajournée.

Upon resuming at 1:30 p.m.

**The Acting Chairman:** Senators, the next witnesses are representatives from the Québec Association of Immigration Lawyers. Ladies and gentlemen, we are very pleased to have this opportunity to listen to your evidence. Ms. Yedid, President of the Association, please introduce your colleagues and make your introductory presentation. Following your presentation, the senators will ask you questions.

**Ms. Joyce Yedid, President, Québec Association of Immigration Lawyers:** Thank you, Mr. Chairman. I believe

*[Text]*

remercie, monsieur le président. Je pense que nous entendons procéder de la manière suivante, si ceci vous convient: d'abord, je vous présente maître Jean Lanoue et maître Jean-François Goyette. En fait, maître Jean-François Goyette fait également parti de l'exécutif du Barreau canadien mais il est ici à titre de membre d'une autre association.

Tout d'abord, j'aimerais vous parler brièvement de notre association et faire une brève introduction de quelques minutes. Après coup, nous répondrons aux questions qui pourraient nous être posées. J'entend agir, à toute fin pratique, comme modératrice, si l'on peut dire ainsi. Nous nous sommes partagés le genre de sujets qui se dégagent de la loi et chacun de mes confrères répondra selon le cas aux questions qui seront posées.

Je veux vous souligner que notre association est une association qui est à la fois relativement nouvelle et relativement ancienne: elle a vu le jour l'année dernière vers la fin de l'année. A l'heure actuelle, elle regroupe environ 80 membres du Barreau du Québec et, peut-être, plus à l'heure actuelle. A toute fin pratique, nous regroupons et nous représentons tous les avocats pratiquant en matière d'immigration et de réfugiés au Québec.

Il y a un grand nombre d'années de cela (trop longtemps pour que je désire m'en souvenir) nous avons fondé une association qui s'appelait l'Association des avocats en droit de l'immigration qui par la suite s'était fusionnée avec le Barreau canadien. Récemment, une autre section a décidé qu'on préférerait procéder indépendamment parce que nos préoccupations à titre d'avocats pratiquants au Québec, étaient largement différentes des préoccupations de l'ABC.

Nous voulons simplement vous souligner que nos avocats représentent des clients ou des intervenants qui sont soit des investisseurs, soit des immigrants à titre professionnel. Les avocats font des programmes de réunification de familles, s'occupent des problèmes strictement d'immigration, à savoir, des procédures en Cour fédérale et, bien entendu, représentent également des réfugiés. C'est-à-dire que nos avocats couvrent la gamme de la pratique en immigration.

Comme je vous l'ai souligné, on s'est partagé les sujets pour pouvoir répondre aux questions le plus largement possible avec l'intervention de plus de personnes possible de nos représentants.

Nous vous avons fait parvenir un texte antérieurement que vous avez en main. Si je comprends bien, ce texte a déjà été traduit. Nous n'entendons par relire le texte. Nous nous sommes un petit peu appuyés à étudier les clauses du projet de loi.

J'aimerais d'abord vous faire part de deux commentaires qui nous frappent à titre d'avocats. Le premier, c'est combien remarquablement mal le projet de loi est rédigé. Je pense que nous sommes tous au courant des antécédents de ce projet de

*[Traduction]*

we intend to proceed as follows: first, if that is agreeable to you, I would like to introduce Mr. Jean Lanoue and Mr. Jean-François Goyette. In fact, Mr. Jean-François Goyette is also a member of the Canadian Bar executive, but he is here as a member of another association.

First of all, I would like to talk to you briefly about our Association and make a brief introduction of a few minutes. After that, we will answer any questions that may be put to us. I intend to act, to all intents and purposes, as a moderator, if I may use that term. We have divided up the kinds of subjects that arise from the Act, and each of my colleagues will answer the questions that are asked, as the case may be.

I would like to point out to you that our Association is an association which is both relatively new and relatively old: it was founded last year, toward the end of the year. At present, it represents roughly 80 members of the Barreau du Québec, and perhaps more at the present time. To all intents and purposes, we regroup and represent all practising immigration and refugee lawyers in Quebec.

Many years ago (so many in fact that I hardly want to remember), we founded an association that was called the Association des avocats en droit de l'immigration, which subsequently merged with the Canadian Bar. Recently, another section decided that it preferred to proceed independently because our concerns as practising lawyers in Quebec were largely different from those of the CBA.

We simply want to point out to you that our lawyers represent clients and stakeholders who are either professional investors or immigrants. They implement family reunification programs, handle strictly immigration problems, that is to say proceedings in Federal Court and, of course, also represent refugees. That is to say that our lawyers cover the range of immigration practice.

As I said, we have divided up the subjects in order to be able to answer questions as broadly as possible with the aid of as many of our representatives as possible.

We have already submitted a brief, which you have in hand. That brief has already been translated, if I understand correctly. We do not intend to reread the text. We helped each other somewhat in studying the clauses of the bill.

I would first like to make two comments on points which strike us as lawyers. The first is how remarkably poorly drafted this bill is. I believe that we are all aware of this bill's background, that is to say the speed with which the bill was



*[Text]*

loi, c'est-à-dire, la rapidité avec laquelle le projet de loi a été introduit, le fait qu'il n'y a eu aucune consultation préalable et le fait que, effectivement, le projet de loi a été gardé au grand secret de tout le monde, y compris les intervenants les plus intéressés, soit les associations d'avocats et autres. Il n'y a eu aucune contribution des ONG et des associations d'avocats, des groupes ethniques et de tous les intervenants qui pourraient certainement avoir quelque chose à dire dans cette matière.

Le projet de loi a été déposé à une période également critique où la plupart des gens partent en vacances. Il n'y a aucun débat public de prévu. Je pense que les circonstances dans lesquelles le projet de loi a été introduit et dans lesquelles le gouvernement entend le passer, est quelque chose qui préoccupe certainement les avocats.

Cette rapidité, je pense, se traduit également dans la rédaction du texte. Je pense que chacun d'entre vous qui l'avez lu soit en français soit en anglais, avez constaté qu'il y a certaines dispositions du projet de loi qui sont strictement incompréhensibles. On ignore si le ministère de l'Emploi et de l'Immigration les comprend mais nous certainement on ne les comprend pas. Et, pourtant nous sommes attachés à l'analyse du projet de loi par équipe avec plusieurs avocats. Il y a certaines dispositions que jusqu'à présent on ne comprend pas. Il y a certaines dispositions qui ne semblent pas utiles.

Evidemment, la grande question qui se pose c'est que le plus grand impact dans ce projet de loi va se trouver dans les règlements et nous n'avons pas les règlements. Alors, l'impact effectif de ce projet de loi et effectivement très controversé.

Au niveau substantif, nous voudrions également vous faire part de notre préoccupation fondamentale, c'est-à-dire, que c'est une loi de «sauvage». C'est une loi à laquelle personne d'entre nous n'aimerait à faire face dans un pays étranger. Si aucun d'entre nous devait avoir à faire face à de telles procédures au niveau administratif ou judiciaire, je pense, qu'il n'y a aucun d'entre nous qui accepterait de considérer que ceci est un projet de loi qui émane d'un pays civilisé. Je pense que c'est la substance du projet de loi autant que les dispositions individuelles qui nous préoccupent.

Ce qu'on peut lire dans le projet de loi, pour les avocats en tous les cas, c'est qu'il nous semble y avoir un agenda caché. On estime que ceci peut fonctionner à deux niveaux ou peut-être un niveau fondamental avec deux sous niveaux, c'est-à-dire, que ce que ce projet de loi fait en réalité c'est de tenter par le ministère et le ministre de contrôler exclusivement l'entrée des personnes au Canada à titre de visiteurs, à titre d'immigrants et à titre de réfugiés.

Je pense qu'ils entendent faire ceci par des exercices de pouvoirs discrétionnaires exorbitants et en écartant tout processus judiciaire. L'ensemble du projet de loi vise à la déjudiciarisation de l'ensemble du processus à tous les

*[Traduction]*

introduced, the fact that there was no preliminary consultation and the fact that the bill was kept a big secret from everyone, including those with the greatest stake in it, that is to say associations of lawyers and others. There was no contribution from the NGOs or lawyers' associations, ethnic groups or any of the other stakeholders who would certainly have had something to say in the matter.

The bill was also tabled during a critical period when most people go on vacation. No public debate was planned. I believe that the circumstances in which the bill was introduced and in which the government intends to pass it are certainly something of a concern to lawyers.

That speed of the process, I believe, is also apparent in the text's drafting. I believe that each of you who have read it in French or in English have seen that some provisions in the bill are perfectly incomprehensible. We do not know whether the Department of Employment and Immigration understands them, but we certainly do not, and we undertook an analysis of the bill by teams involving a number of lawyers. There are some provisions which we still do not understand. There are some provisions which do not appear useful.

The big problem that arises, of course, is that the greatest impact of this bill will be felt in the regulations, and we have no regulations. So the actual impact of this bill is in effect highly controversial.

As regards substance, we would also like to describe our fundamental concern, and that is that it is a «savage» law. It is a law which none of us would like to face in a foreign country. If we had to face these kinds of administrative or judicial procedures, I believe none of us would consider this as a bill drafted by a civilized country. It is the substance of the bill, I believe, as much as its individual provisions, that are of concern to us.

What we see in this bill, we lawyers in any case, is that there seems to us to be a hidden agenda. We feel that this may work on two levels, or perhaps one fundamental level, with two sub-levels, that is to say that what this bill does in reality is to reveal an attempt by the Department and the Minister to take exclusive control over the entry of visitors, immigrants and refugees to Canada.

I believe that they intend to do this by exercising excessive discretionary powers and by bypassing judicial process. The purpose of the bill as a whole is to dejudiciarize the entire process at all levels for immigrants, visitors and refugees, while

## [Text]

niveaux pour les immigrants, pour les visiteurs et pour les réfugiés tout en, bien entendu, arrêtant dans la mesure du possible, l'arrivée des réfugiés au Canada. Je pense qu'il y a des objectifs cachés (qui ne sont peut-être pas aussi cachés que cela) derrière ce projet de loi. Ce projet de loi ne fait, effectivement, que mettre en projet de loi ce que les agents d'immigration répètent depuis un certain temps. Pour des avocats, évidemment, la chose qui nous préoccupe le plus, c'est un processus on l'on peut voir les droits des individus violés à tous les niveaux sans recours devant les tribunaux.

Je pense que toute cette question de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires et arbitraires exercés par des agents d'immigration, sans révision judiciaire, est quelque chose que personnellement, en tout les cas, je n'ai pas vu dans d'autres lois. Je pense que mes confrères s'entendent là-dessus. C'est vraiment exorbitant du droit commun.

On peut peut-être dire, effectivement, que ce projet de loi est un moyen (c'est peut-être une manière extrême de le dire) c'est que une fois que la Cour suprême a déterminé que les "ovins" avaient effectivement des droits au Canada et étaient protégés par la constitution, tout ce projet de loi vise à contre-carrer les dictas de la Cour suprême en essayant le plus possible d'enlever tous les droits aux personnes qui ne sont pas des citoyens canadiens ou des résidents permanents.

Il y a certaines notions qui nous préoccupent dans la loi. Premièrement, au niveau de la sélection, je tiens à vous rappeler le plan d'immigration, et cetera. Il y a évidemment les dispositions rétroactives qui nous préoccupent. Je tiens simplement à vous rappeler qu'à titre d'avocats pratiquant au Québec, nous avons une entente fédérale-provinciale qui régit la sélection des immigrants.

Alors, il nous est difficile de concevoir comment va, effectivement, fonctionner ce processus de sélection, compte tenu du plan d'immigration et compte tenu de l'entente fédérale-provinciale. La sélection des immigrants à l'heure actuelle s'opère par l'entremise d'Immigration Québec et non pas du gouvernement fédéral.

Au niveau de l'ensemble du projet de loi, je pense que c'est très clair pour les avocats que le traitement des réfugiés c'est quelque chose qui nous préoccupe. C'est-à-dire que toute la question des tiers pays, toute la question du traitement des réfugiés au port d'entrée, toute la question des détentions, toute la question du renvoi des réfugiés, toutes ces matières-là, à notre avis, ont pour but de diminuer le nombre de réfugiés, un objectif qui, à toute fin pratique, n'a pas de raison d'être.

Quand on pense au nombre de réfugiés qui parviennent à arriver jusqu'au Canada et quand on pense au nombre de personnes qui ont besoin de la protection d'un pays tel que le Canada, on peut s'interroger à savoir qu'est-ce qui peut

## [Traduction]

of course blocking the entry of refugees to Canada as far as possible. I believe there are hidden objectives (which are perhaps not as hidden as all that) in this bill. This bill in fact only puts in bill form what immigration officers have been repeating for some time now. For lawyers, of course, what concerns us most is a process in which the rights of individuals are being violated at all levels without the possibility of seeking remedy before the courts.

This entire question of the exercise of discretionary and arbitrary powers by immigration officers, without judicial review, is something that I, in any case, have personally not seen in other statutes. I believe that my colleagues will agree on that point. This is really something that goes beyond common law.

One could perhaps say in fact that this bill is a means—and that's perhaps an extreme way of putting it—but, now that the Supreme Court has determined that human beings actually have rights in Canada and are protected by the Constitution, this entire bill is designed to oppose the dicta of the Supreme Court by trying as far as possible to strip persons who are not Canadian citizens or permanent residents of all rights.

Certain notions in the bill concern us. First, as regards selection, I wish to remind you of the immigration plan, etc. The retroactive provisions obviously concern us. I simply want to remind you that, as attorneys practising in Quebec, we have a federal-provincial agreement which governs immigrant selection.

So it is difficult for us to see how this selection process will actually work, given the immigration plan and the federal-provincial agreement. Immigrant selection is currently carried out through Immigration Quebec, not the federal government.

As regards the bill as a whole, I believe it is very clear to lawyers that the treatment of refugees is something that concerns us. That is to say that the entire question of third countries, the entire question of the treatment of refugees at the port of entry, the entire question of detentions, the entire question of turning back refugees, all these measures, in our view, are intended to reduce the number of refugees, an objective which, to all intents and purposes, has no reason to exist.

When you think of the number of refugees who manage to reach Canada, and you think of the number of persons who need protection from a country such as Canada, you wonder what can motivate the department to take such drastic mea-



*[Text]*

motiver le ministère à prendre des mesures aussi drastiques pour un problème qui touche peut-être 30 000 personnes au grand maximum.

La question des délais, la question des arriérés de travail est une question qui n'existe pas. Si l'on regarde les chiffres, un délai de deux à six mois pour traiter des demandes de réfugiés n'est certainement pas exorbitant. Je pense que ce sont des faux problèmes qui ont été mis de l'avant, si vous le voulez, pour contrecarrer un problème non existant.

L'autre point qui, je pense, va se dégager des questions que vous allez nous poser sont nos préoccupations que beaucoup de ces dispositions législatives vont à l'encontre de la Charte. Finalement, tel que je vous le signalait tout à l'heure, tout est centré sur des pouvoirs discrétionnaires et arbitraires non sujets au pouvoir de contrôle des tribunaux.

Il y a certains problèmes particuliers que je vais simplement vous indiquer comme, par exemple, celui des critères d'inadmissibilité que l'on retrouve dans les dispositions du projet de loi. Tout constamment dans la loi, on retrouve les mots "à des raisons de croire que..." Tous ces pouvoirs-là sont des choses qui nous préoccupent.

La question des critères de recevabilité que l'on retrouve également et qui seront appliqués à l'encontre des réfugiés.

Finalement, quant à la question du processus judiciaire, ce qu'on aimerait vous souligner évidemment, c'est que ce que nous désirons promouvoir c'est la protection des visiteurs, des immigrants et des réfugiés à tous les niveaux des procédures à partir du moment où ils mettent le pied en territoire canadien jusqu'à la fin des procédures. Il n'y a rien de très compliqué là-dedans. Un processus judiciaire est quelque chose qui existe depuis des siècles et qui permet effectivement de tenter de parvenir à rendre une décision juste et équitable pour l'ensemble des partis. Maintenant, le processus tel qu'envisagé dans le projet de loi va à l'encontre de ces principes.

Une des notions qui nous préoccupe et qui nous préoccupait antérieurement dans la loi de 1989 (nous avons fait nombre de représentations à cet effet) c'est l'absence de droit d'appel. L'absence de droit d'appel et toute cette question de révision judiciaire et de droit d'appel est encore restreint dans la nouvelle loi.

Une autre question qui nous préoccupe est celle de la publicité des débats qui peut, d'abord, ralentir les procédures et, deuxièmement, aller à l'encontre de la Charte. La confidentialité nous préoccupe aussi puisque, effectivement, on peut s'interroger sur tout l'échange d'information au niveau international.

Une autre question qui nous préoccupe, c'est la nécessité d'avoir une décision unanime dans une demande de réfugié par la CISR dans certaines circonstances. Quand on connaît

*[Traduction]*

sures in addressing a problem that concerns perhaps 30,000 persons at the very most.

The questions of deadlines and backlogs are questions that do not exist. If you look at the figures, a period of two to six months to process refugee claims is certainly not excessive. I believe that these are false problems which have been invoked, if you will, to solve a non-existent problem.

The other point which I believe will be raised in the questions which you put to us are our concerns that many of these legislative provisions go against the Charter. Lastly, as I pointed out to you a moment ago, everything is centred on discretionary and arbitrary powers not subject to the courts' power of control.

There are certain specific problems which I am simply going to name such as, for example, that of the eligibility criteria which are contained in the bill's provisions. We constantly see in the bill the words «has reason to believe that...». These powers are things that concern us.

Another is the question of eligibility criteria, which we also find and which will be applied against refugees.

Lastly, regarding the question of judicial process, we would like to point out to you obviously that what we wish to promote is the protection of visitors, immigrants and refugees at all procedural levels, from the moment they set foot on Canadian soil until the end of the procedure. There is nothing very complicated in that. Judicial process is something that has existed for centuries and which makes it possible to reach a fair and equitable decision for all parties concerned. Now the process as envisaged in the bill will go against these principles.

One of the notions which concerns us and which concerned us previously in the 1989 bill—and we made many representations to this effect—is the absence of a right of appeal. The absence of a right of appeal... This entire question of judicial review and right of appeal are again limited in the new act.

Another question of concern to us is that of the public nature of debates which may, first, slow down proceedings and, second, violate the Charter. Confidentiality also concerns us since there is the question of the international exchange of information.

Another question that concerns us is the need for a unanimous decision by IRB in refugee claims in certain circumstances. When you understand the obstacles that refugees

*[Text]*

les obstacles que rencontre les réfugiés pour venir au Canada et les difficultés que cela peut entacher, on peut s'interroger à savoir quel est le but et la portée de cette disposition.

Les critères de détention sont aussi des questions qui nous préoccupent et, naturellement, toute la question de la Cour fédérale.

Pour conclure, j'aimerais vous souligner que nous estimons forcément (nous sommes des avocats!) qu'à l'heure actuelle, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration et les agents tant au Canada qu'à l'étranger, ont des pouvoirs exorbitants qu'on ne retrouve pratiquement pas dans d'autres lois à l'heure actuelle. On ne voit rien dans la situation actuelle qui puisse justifier l'introduction d'un projet de loi semblable qui, clairement, risque de violer les droits les plus fondamentaux et de mettre en péril la vie et la sécurité d'un nombre incalculable de personnes.

Je veux vous souligner que nous sommes prêts à répondre à vos questions en français ou en anglais, à votre convenance.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez qualifié ce projet de loi de "loi de sauvagerie". Ce n'est pas très gentil pour le gouvernement qui a consacré des heures à préparer ce beau projet de loi! Vous avez même ajouté que ce n'était même pas digne d'un pays civilisé, que d'avoir une loi pareille.

Je voudrais que vous m'expliquiez (je ne dis pas que je ne suis pas d'accord avec vous) comment il est possible que le représentant au Canada du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au Canada, qui a comparu devant le comité parlementaire et qui a comparu devant nous ce matin, et qui, lui, tout en montrant certains... ce qu'il appelait des détails qui pourraient être corrigés, disait que c'était un projet de loi excellent et que si le gouvernement avait la gentillesse de corriger les quelques détails qu'il lui signalait avec tous les précautions d'usage, que cela serait un projet de loi parfait. C'était sa conclusion.

Alors, voilà, évidemment pour quelqu'un qui n'est pas averti on se dit: mais, quoi, ce personnage doit certainement savoir de quoi il parle? Après tout le Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés au Canada, il doit être le pape ou pas loin. Dans ce domaine c'est certainement la plus haute autorité internationale.

Alors, comment se fait-il que vous arrivez tout à coup et que vous qualifiez cette même loi excellente ou presque, de "loi sauvage", et cetera? Comment expliquez-vous cette contradiction ou alors qu'est ce qui peut inspirer ce monsieur de venir apporter de l'eau au moulin à ceux qui voudraient que la loi reste telle qu'elle et ne change pas?

**Mr. Jean Lanoue, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration:** Le HCR a un mandat bien spécifique, il faut le comprendre. Il est de protéger les réfugiés mais pas nécessairement en voyant à ce qu'ils soient

*[Traduction]*

encounter in coming to Canada and the difficulties that that can cause, you wonder what the purpose and scope of this provision can be.

Detention criteria are also questions that concern us and, naturally the entire question of the Federal Court.

To conclude, I would like to point out to you that we necessarily believe—after all we are lawyers—that the Department of Employment and Immigration and its agents in Canada and abroad currently have excessive powers which are virtually not found in other statutes at present. We see nothing in the present situation that can justify the introduction of such a bill, which clearly risks violating the most fundamental rights and endangering the lives and safety of an incalculable number of persons.

I would now like to say that we are prepared to answer your questions in English and in French at your convenience.

**Senator Hébert:** You called this bill a «savage» bill. That's not very nice for the government, which spent hours preparing this beautiful bill! You added that it was not even worthy of a civilized country.

I would like you to explain to me—I'm not saying I don't agree with you—how it was possible for the representative to Canada of the Office of the UN High Commissioner for Refugees, who appeared before the House committee before us this morning and who, while showing certain... what he called details which could be corrected, said that it was an excellent bill and that, if the government was kind enough to correct the few details which he pointed out, with all the normal precautions, it would be a perfect bill. That was his conclusion.

So, obviously, someone who is not aware of the problem thinks: But what's the problem; this person must certainly know what he's talking about? After all the Office of the UN High Commissioner for Refugees must be like the papacy or pretty close. It is certainly the highest international authority in this field.

So how is it that you can come along all of a sudden and call this same excellent or more or less excellent bill a «savage» bill? How do you explain this contradiction, or what can inspire this gentleman to come carrying coals to Newcastle for those would like the bill to stay as it is and not change?

**Mr. Jean Lanoue, Québec Association of Immigration Lawyers:** You must understand that the HCR has a very specific mandate, and that is to protect refugees, but not necessarily by ensuring that they are accepted in third countries, but



[Text]

acceptés dans un tiers pays mais qu'ils soient localisés ou relocalisés dans un pays sûr pas nécessairement au Canada.

Il faut comprendre aussi que le HCR est une organisation qui est financée en très grande partie par les pays industrialisés, principalement, les Etats-Unis, le Canada et les pays d'Europe de l'Ouest. Ces pays, sont en général, peu intéressés à recevoir les réfugiés chez-eux. Ils sont prêts à donner de l'argent au HCR mais pour que les réfugiés soient relocalisés ailleurs.

Donc, évidemment, monsieur Chefeke est un peu pris, comme on dit, entre l'arbre et l'écorce. Il a un mandat international d'un côté mais il a ses bailleurs de fonds de l'autre côté. Il essaie peut-être nos clichés de ménager le choux et la chèvre en même temps.

Evidemment, je dois dire que je ne suis pas d'accord avec lui. Cela explique peut-être ses raisons.

**Mme Yedid:** Sénateur Hébert, à l'heure actuelle, je pense que ce qui se passe également, quand on considère la situation du HCR qui prévaut à l'heure actuelle en matière de réfugiés, c'est la relocalisation des réfugiés dans les pays d'immigrants. Le Haut Commissariat (et je pense que cela se note dans toutes leurs déclarations) veut, premièrement, que les personnes soient relocalisées dans la même région, et deuxièmement, favorise le retour présumé volontaire dans le pays d'origine.

Tout ce que je peux vous souligner à cet effet c'est l'intervention du Haut Commissariat au Sri Lanka en 1987 qui s'est soldée par un nombre incalculable de morts avec des présumés retours volontaires dans le pays de nationalité. Je pense, comme disait mon confrère, qu'il y a un conflit flagrant dans leur mandant.

**Le sénateur Hébert:** Ce n'est pas très connu du grand public. Donc, par conséquent, la citation que je vous ai donnée de monsieur Chefeke peut certainement être utilisée à fond pour ceux qui ont intérêt à ce que le projet de loi ne soit pas amendé ou reste aussi près que possible de sa version originale et excellente selon de représentant des Nations Unies.

C'est pour cela que je vous remercie de vos éclaircissements. Cela permet de mieux juger que ce monsieur avait des intérêts divergentes, de toute évidence, et qu'il ne voulait pas être trop désagréable pour un de ses principaux bailleur de fonds. C'est clair comme cela!

Vous dites que la loi est mal rédigée. Évidemment, moi qui ne suis pas avocat, j'imagine que tous les avocats écrivent ainsi quand je lis le projet de loi. Vous qui êtes avocats et qui le regardez d'un oeil différent du mien, est-ce que vous diriez que le fait qu'il soit mal rédigé au point où vous le dites, puisse causer des préjudices graves dans le sens que ce n'est pas simplement une question d'esthétique que d'avoir cela en

[Traduction]

that they are located or relocated in a safe country, not necessarily in Canada.

You must also understand that the HCR is an organization funded in very large part by the industrialized countries, mainly the United States, Canada and the countries of Western Europe. Those countries are generally uninterested in taking in refugees. They are prepared to give money to the HCR, but so that refugees can be relocated elsewhere.

So obviously Mr. Chefeke is somewhat stuck, as they say, between a rock and a hard place. He has an international mandate, on the one hand, but he also has his bankers on the other. Perhaps he was trying, to use another cliché, «to run with the hare and hunt with the hounds».

Of course, I must say that I do not agree with him. Perhaps that explains his reasons.

**Ms. Yedid:** Senator Hébert, I believe that what is also happening, when you consider the current situation of the HCR regarding refugees, is that refugees have been relocated in countries of immigrants. The High Commission (and I believe that this can be seen in all their statements), first, wants people to be relocated in the same region and, second, favours their presumably voluntary return to their country of origin.

All I can tell you in this regard is that the High Commission intervened in Sri Lanka in 1987, which resulted in an incalculable number of deaths following presumably voluntary returns to their country of citizenship, and I believe, as my colleague said, that there is a flagrant conflict in their mandate.

**Senator Hébert:** That is not very well known to the general public. Consequently, the quotation that I gave from Mr. Chefeke may certainly be used fully for those who have an interest in not having this bill amended or in having it remain as close as possible to its original and, according to the UN representative, excellent version.

For that reason, I thank you for your answer. It enables us to better understand that this gentleman obviously had different interests and that he did not want to be too unpleasant to one of his main bankers. That is all very clear.

You say that the bill is poorly drafted. Of course, I, who am not a lawyer, imagine that all lawyers write that way when I read the bill. Would you, who are lawyers and who look at it in a different way than I, say that the fact that it is so poorly drafted means it can cause serious harm, in the sense that it is not simply a matter of the esthetics of it being written in good English or in good French, but that it can cause serious pro-

[Text]

bon français ou en bon anglais mais que, sur le plan des résultats, cela pourrait causer des problèmes graves et, toujours dans le cas d'une loi comme cela, de mettre en péril des êtres humains dans leur vie et dans leur intégrité?

**M. Jean-François Goyette, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration:** Concernant la rédaction du projet de loi qui a été présenté, (tous les juristes qui l'ont lu et qui ont essayé de le lire aussi parce que ce n'est quand même pas facile) on a tous constaté que c'était très ardu. Mais on a également essayé de comprendre les mécanismes nouveaux qui étaient introduits à l'intérieur de la loi actuelle et on s'est aperçu que cela devenait de plus en plus compliqué et enchevêtré.

Je dirais personnellement que la réflexion m'est souvent venue que la loi de l'impôt paraîtrait un modèle de clarté à côté du projet de loi qu'on se prépare ici. J'ai parlé à des juristes qui auront à négocier cette loi-là ou si ce projet de loi passe et qu'il devient la nouvelle loi de l'immigration, et ils disent qu'il va être difficile de l'interpréter. Cela sera difficile également pour les gens de la commission de l'Emploi et de l'Immigration, pour les arbitres, pour les commissaires de la Commission de de l'Emploi et de l'immigration et du statut des réfugiés de savoir exactement qu'elle est l'intention du législateur.

En terme de boutade, je pourrais vous dire que l'on va probablement conclure que la seule véritable intention du législateur c'est d'être réélu et que c'est tellement difficile de comprendre les intentions contenues dans ce projet de loi, qu'on va très vite arrivé à des interprétations divergentes sur des points essentiels.

Je dirais que en tant que juriste, j'entrevois cette possibilité avec beaucoup d'angoisse étant donné que cela peut prendre quelques années avant que l'on retrouve une stabilité au niveau de l'interprétation des principes comme tels.

**Le sénateur Hébert:** Mais si c'est si compliqué, cela va faire l'affaire des avocats!

**M. Lanoue:** Si c'est l'intention du gouvernement, oui. Je dois vous dire qu'on va être comme des gens qui vont regarder le projet de loi, qui vont le dépecer, qui vont amener toutes sortes d'interprétations comme des apprentis-sorcières. C'est une lecture à un premier degré mais je vous dirais que la plupart des avocats que je connais n'aiment pas, finalement, apparaître aux yeux du public et aux yeux de la société en générale, comme des gens qui n'ont cure de savoir ce qui se passe avec un projet de loi et de l'appliquer de façon correcte.

Je pense que la plupart des avocats historiquement ont pris position pour des choses qui allaient définitivement peut-être contre leurs intérêts. A ce sujet sénateur Hébert vous vous souvenez probablement que la loi C-55 a créé un énorme arriéré de travail du processus qui a examiné les cas ce qui a

[Traduction]

blems with regard to results and, still in the case of a bill such as this, endanger the lives and safety of human beings?

**Mr. Jean-François Goyette, Québec Association of Immigration Lawyers:** Concerning the drafting of the bill that has been introduced, all the legal experts who have read it or who have tried to read—because it is not easy—have all seen that it was a very arduous task. But we have also tried to understand the new mechanisms introduced within the present Act and have realized that it is becoming increasingly complicated and muddled.

Personally, I would say that I have often thought that the Income Tax Act would be a model of clarity next to the bill that is being prepared here. I have spoken to legal experts who will have to negotiate this Act, or if this bill passes and becomes the new Immigration Act, and they say that it is going to be difficult to interpret. It will also be difficult for the people of the Employment and Immigration Commission, for the umpires, for the commissioners of the Employment and Immigration Commission and Refugee Board to determine Parliament's exact intention.

I could tell you jokingly that we are probably going to conclude that Parliament's only true intention was to be re-elected and that it is so hard to understand the intentions contained in the bill that we will very quickly reach divergent interpretations on essential points.

I would say that, as a legal expert, I view this possibility with considerable anxiety, since it could take several years before a stable interpretation of the principles as such is achieved.

**Senator Hébert:** But if it's so complicated, the lawyers are going to like that!

**Mr. Lanoue:** If that is the government's intention, yes. I should tell you that we are going to be like people who are going to look at the bill, who are going to dissect it, who are going to come up with all kinds of interpretations like sorcerer's apprentices. It is a literal reading, but I would tell you that most lawyers that I know ultimately do not like to appear in the eyes of the public and in the eyes of society in general as people who care little about what is happening with a bill or about applying it correctly.

I believe that most lawyers have historically taken positions in favour of things that ultimately perhaps went against their interests. On this subject, Senator Hébert, you will probably remember that Bill C-55 created an enormous backlog in the case review process, which was all very good for the lawyers.



[Text]

fait d'une certaine façon la fortune des avocats. Mais que je sache, toutes les associations d'avocats se sont élevées contre la décision du ministre de l'époque, de mettre en branle un processus qui aurait coûté plusieurs centaines de millions de dollars. Comme payeur de taxes, je dois vous dire que je suis toujours contre la décision. Comme avocat, par contre, je dois vous dire que j'en ai profité d'une certaine façon!

**Le sénateur Hébert:** L'arriéré de travail, on l'a dit à plusieurs reprises, il est inexistant maintenant, sauf je crois peut-être à Toronto.

**Mme Yedid:** J'ignore quels sont les chiffres à Toronto. À Montréal, à l'heure actuelle, à la première étape qui devrait tomber sous la nouvelle loi, c'est-à-dire pour passer à l'enquête, le délai est de dix jours. Je n'appelle pas cela un arriéré de travail. Devant les tribunaux cela n'existe pas.

Au deuxième niveau, selon le type de procédure parce que il y a une intervention, compte tenue d'une étape intermédiaire introduite administrativement mais que l'on retrouve dans la loi par le processus accéléré, l'on parle à l'heure actuelle, sur le processus accéléré, d'un délai de un ou deux mois supplémentaires et de quatre à cinq mois pour une audition au mérite.

En tout et partout, je pense que l'on parle d'un maximum de cinq à six mois.

**Le sénateur Hébert:** On se souvient que dans les débats sur la loi C-55, on disait justement qu'un délai de quatre, de cinq ou même de six mois était considéré comme très raisonnable.

Par conséquent, parmi les objectifs cachés du gouvernement sur lesquels vous vous interrogez tantôt, cela ne peut pas être d'accélérer le processus, si je comprends bien? Le processus fonctionne déjà assez bien pour que cela ne soit pas une raison. Le projet de loi ne se justifie pas par l'idée d'accélérer le processus.

**M. Lanoue:** Si vous me permettez une brève réponse. De toute façon, le projet de loi actuel s'adresse en partie à cette question par l'élimination du premier niveau.

**Le sénateur Hébert:** Bien oui!

**M. Lanoue:** Ce niveau était, à toute fin pratique, inutile. Cela était décrié par à peu près tout le monde.

**Le sénateur Hébert:** Oui.

**M. Lanoue:** Là, on coupe encore un ou deux mois. Il n'y aura pas effectivement d'arrérages de créés, eut égard d'ailleurs aux statistiques des dernières années, depuis l'entrée en vigueur de la loi C-55. Il est entré, à peu près comme ma consœur l'a dit, 30 000 revendicateurs par année au Canada. Les chiffres se sont maintenus. Il y en a pas plus, il y en a pas moins.

**Mme Yedid:** Ils sont en diminution.

[Traduction]

But as far as I know, all the lawyers' associations stood up against the decision by the Minister of the time to start up a process which would have cost several hundreds of millions of dollars. As a taxpayer, I must tell you that I'm still against the decision. As a lawyer, however, I must tell you that I benefited from it somewhat.

**Senator Hébert:** The backlog of work—you said it a number of times—is now non-existent, except perhaps in Toronto, I believe.

**Ms. Yedid:** I do not know the figures in Toronto. In Montreal, at the first stage which should fall under the new Act, that is to say to proceed with the investigation, the time period is currently 10 days. I do not call that a backlog. That does not exist before the Courts.

Second, depending on the type of procedure, because there is an intervention, given an intermediate stage introduced administratively, but that does not appear in the Act, by the expedited process; there is currently talk about the expedited process, a waiting period of one or two additional months, four to five months for a merit hearing.

All in all, I think we are talking about a maximum of five to six months.

**Senator Hébert:** You remember that, in the debate on Bill C-55, it was said precisely that a waiting period of four, five or even six months was considered very reasonable.

Consequently, if I understand you correctly, expediting the process cannot be among the government's hidden objectives which you were wondering about a moment ago. The process already operates fairly well for that not to be a reason. The bill cannot be justified on the ground that it expedites the process.

**Mr. Lanoue:** If you would permit a brief answer. In any case, the present bill partly addresses this question by eliminating the first level.

**Senator Hébert:** Yes, of course.

**Mr. Lanoue:** That level was, to all intents and purposes, pointless. It was criticized by nearly everyone.

**Senator Hébert:** Yes.

**Mr. Lanoue:** Here we are cutting another one or two months. No backlogs will be created, particularly given the statistics from recent years, since Bill C-55 went into effect. As my colleague said, roughly 30,000 claimants have entered Canada each year. The figures have remained the same. There have been no more, no less.

**Ms. Yedid:** They are declining.

[Text]

**M. Lanoue:** Ils sont présentement un petit peu en diminution.

Une loi aussi agressive, supposément pour contrôler l'influx ou le contrôle d'immigrants vers le Canada... les chiffres en tout les cas, certainement ne justifient pas une intervention aussi sévère de la part du gouvernement.

**Le sénateur Hébert:** Les invasions qui devaient nous arriver par la mer ne se sont pas révélées tout à fait aussi dangereuses qu'on nous l'avait dit!

**M. Lanoue:** On ne traverse pas l'Atlantique en bateau aussi facilement que cela!

**Mme Yedid:** Je pense qu'il y a une autre question aussi. Si vous vous souvenez bien, c'est que lors de l'étude de la loi C-55, le grand débat s'était fait au sujet de ce que l'on appelait à ce moment "The manifestly unfounded claims". C'était le bût de la première étape qui va sauter. Je pense que la première étape saute parce que ce que la nouvelle loi a démontré, c'est que effectivement ce que les avocats et d'autres avaient toujours dit, c'est que effectivement des abuseurs, il n'y en avaient pas.

Si vous regardez les taux d'acceptation et si vous regardez effectivement les drames qu'ont vécus les revendicateurs qui viennent au Canada, je pense que l'on peut difficilement parler d'abus. Rien ne le justifie.

**Le sénateur Hébert:** J'ai une dernière question, monsieur le président.

Vous avez quand même mentionné un bon point de cette loi. Il y avait des témoins avant vous qui les cherchaient beaucoup plus sans pouvoir en trouver tellement. C'est quand même un bon point que l'on surprime cette première enquête qui s'est avérée inutile. Alors si on la surprime, on peut présumer qu'on va économiser de l'argent et des peines pour les aspirants au statut d'immigrants et que, en fin de compte, c'est bien!

**M. Goyette:** Certainement.

**Sénateur Hébert:** Donc ce n'est pas une loi qui est entièrement mauvaise!

**M. Lanoue:** Non, nous avons même trouvé un autre aspect positif dans la loi!

**Le sénateur Hébert:** Alors, vous êtes rendu à deux, vous!

**M. Lanoue:** Oui, monsieur le sénateur.

**Mme Yedid:** Oui, si l'on va permettre la réunification des familles dans un délai raisonnable.

**Le sénateur Hébert:** Donc, vous êtes rendu à deux. Est-ce que vous en avez d'autres?

**Mme Yedid:** Non.

[Traduction]

**Mr. Lanoue:** They are currently declining somewhat.

A statute this aggressive, supposedly to control the influx or to control immigrants to Canada... The figures, in any case, certainly do not justify such severe action by the government.

**Senator Hébert:** The invasions that were supposed to come by sea did not turn out to be entirely as dangerous as we had been told!

**Mr. Lanoue:** You don't cross the Atlantic by boat as easily as that!

**Ms. Yedid:** I believe there is another question as well. If you remember correctly, during the study of Bill C-55, the real debate was over the subject of what were called at the time «manifestly unfounded claims». That was the purpose of the first stage, which will be eliminated. I believe that the first stage is being eliminated because what the new Act showed is what lawyers and others had always actually said, and that is that there were in fact no abusers.

If you look at the acceptance rates and if you actually look at the dramatic lives the claimants who come to Canada have lived, I believe that it is hard to talk about abuse. Nothing justifies that.

**Senator Hébert:** I have one final question, Mr. Chairman.

You nevertheless mentioned a good point in this Act. There were witnesses here before us who looked much harder for them and could not find as many. But it is nevertheless a good point that this first investigation, which proved to be pointless, is being eliminated. If it is eliminated, one can assume that we will save money and trouble for immigrant status applicants, and that is ultimately a good thing!

**Mr. Goyette:** Certainly.

**Senator Hébert:** So this is not an entirely bad statute!

**Mr. Lanoue:** No, we even found one positive aspect in the Act!

**Senator Hébert:** So you have two!

**Mr. Lanoue:** Yes, senator.

**Ms. Yedid:** Yes, if families are going to be allowed to reunify within a reasonable period of time.

**Senator Hébert:** So you have found two. Do you have any more?

**Ms. Yedid:** No.



[Text]

**M. Lanoue:** Le fait que les visas de visiteurs puissent être renouvelés après leur expiration au Canada, ce qui n'existait pas présentement, c'est un bienfait.

**Le président suppléant:** Madame Yedid, vous avez mentionné le nombre des avocats membres de votre association. Ils sont au nombre de combien, plus ou moins?

**Mme Yedid:** L'année dernière, comme c'était l'année de fondation de notre association, on avait au-dessus de 80 membres, ce qui regroupait la majorité des avocats au Québec.

**Le président suppléant:** Pouvez-vous me donner une indication de la grandeur de la pratique dans ce domaine du droit?

**Mme Yedid:** C'est à dire qu'en termes de substance, pour les avocats qui pratiquent en immigration, certains se spécialisent à l'intérieur d'une spécialisation. D'autres font une pratique générale de l'immigration. Le secteur du droit couvre la matière des investisseurs et des entrepreneurs, c'est-à-dire toute cette question de l'admission des personnes à ce niveau avec tout ce que cela entache comme les demandes de résidence. Certains s'occupent également de la question des admissions des immigrants par rapport aux professions, des attestations d'emplois, etc.

Un très grand nombre de nos membres s'attachent à représenter des réfugiés au Canada ou des immigrants ou a faire de la réunification de familles des réfugiés et des immigrants ainsi que des procédures en Cour fédérale.

Est-ce que c'est juste?

**M. Lanoue:** Oui.

**Le président suppléant:** Je me demande si l'on peut dire que nous avons au Canada, 1 500 avocats qui pratiquent à temps partiel ou à plein temps ce droit à l'intérieur de leur pratique générale.

**Mme Yedid:** Je ne le sais pas.

**M. Goyette:** Au Québec, c'est un domaine que je connais bien on estime qu'il y a un bassin d'à peu près 125 ou peut-être 150 avocats qui pratiquent majoritairement l'immigration.

**Le président suppléant:** Alors pour l'ensemble du Canada si l'on dit qu'ils sont environ 1 000, cela ne serait pas un mauvais estimé?

**M. Goyette:** Cela ne serait pas exagéré. J'estime pour ma part qu'il y en a à peu près quatre fois plus en Ontario qui pratiquent dans le domaine de l'immigration qu'au Québec.

Si on rajoute tous ceux qui en font, peut-être pas majoritairement à l'intérieur de leur pratique mais qui en font aussi pour une partie importante dans leur travail, on peut arriver facilement à quelque chose comme 1 000 à peu près qui pratiquent dans l'immigration. Cela n'est pas déraisonnable.

[Traduction]

**Mr. Lanoue:** The fact that visitors' visas may be renewed in Canada following their expiry, something that is not presently the case, is a benefit.

**The Acting Chairman:** Ms. Yedid, you mentioned the number of lawyers who are members of your Association. How many are there, more or less?

**Ms. Yedid:** Last year, since that was the year our Association was founded, we had more than 80 members, representing the majority of lawyers in Quebec.

**The Acting Chairman:** Can you give me an indication of the size of the practice in this field of law?

**Ms. Yedid:** In terms of substance, for lawyers practising in immigration, some specialize within a specialization. Others are in general immigration practice. This sector of the law covers investors and contractors. That is to say this entire question of the admission of persons at this level, with all that that entails regarding applications for residence. Some are also concerned with the question of immigrant admissions to professions, certificates of employment, etc.

A very large number of our members represent refugees or immigrants in Canada or help reunify refugee and immigrant families, and also handle proceedings in Federal Court.

Is that correct?

**Mr. Lanoue:** Yes.

**The Acting Chairman:** I wonder whether one could say that we have in Canada 1,500 lawyers who practise this law on a part-time or full-time basis as part of a general practice.

**Ms Yedid:** I don't know.

**Mr. Goyette:** This is a field that I know well in Quebec. There is an estimated pool of 125 or perhaps 150 lawyers mainly practising immigration.

**The Acting Chairman:** So for Canada as a whole, if we said that there are approximately 1,000, that would not be a bad estimate?

**Mr. Goyette:** That would not be far wrong. I estimate that there are roughly four times as many practising immigration lawyers in Ontario as in Quebec.

If you add all those who are practising immigration law as part, but not most of their practice, but for whom it represents a large proportion of their practice, we can easily come up with something like 1,000 who are practising immigration law. That is not unreasonable.

[Text]

**Le président suppléant:** Au point de vue rémunération, comme pratique générale, est-ce que cela est un bon domaine?

**Mme Yedid:** Non monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, pas du tout!

Je tiens à vous souligner que la plupart des avocats qui pratiquent en immigration crèvent de faim, notamment au Québec. Peut-être que mes collègues de l'Ontario vous diront autre chose parce que les tarifs en Ontario sont considérablement différents. Alors qu'un avocat au Québec recevra 400\$, il sera payé jusqu'à 2 000\$ en Ontario. Je pense qu'il y a des écarts exorbitants.

Pour ce qui est des revenus des avocats au Québec, comparativement à ceux des avocats des autres provinces, non, ce n'est pas une pratique qui paie. C'est une pratique qui est extrêmement ardue. C'est une pratique qui exige, je pense pour la plupart de nos collègues, un engagement de sept jours par semaine pour des revenus minables, quand on est payé!

**M. Goyette:** Il y a d'autre chose que je voudrais ajouter, puisque vous abordez le sujet.

Naturellement, pour les avocats qui pratiquent principalement pour des investisseurs et des entrepreneurs, il n'y a pas de problème. A ce niveau-là, je pense que les revenus sont alléchants. Ce n'est pas la majorité des avocats qui pratiquent dans ce secteur.

D'autres parts, je pense qu'il faut bien voir que ce n'est peut-être pas un secteur du droit qui est le plus prisé pour les jeunes avocats qui vont dans ce domaine.

Je dirais que surtout lorsque l'on a des réfugiés comme clients, les réfugiés sont décriés partout. C'est-à-dire que votre client, dans les journaux ou ailleurs, c'est un illégal, c'est un faux réfugié, c'est quelqu'un qui "jump the queue". Il est donc appelé un galeux.

Généralement, il est décrié aussi lorsque vous faites affaires avec l'immigration. Les agents de l'immigration le déconsidèrent la majorité du temps.

Donc, vous avez a peu près personne dans votre relation avec votre client qui considère votre client comme un être humain, comme une personne qui mérite une certaine attention.

**Le président suppléant:** Je cède la parole au sénateur Di Nino.

**Senator Di Nino:** Thank you, Mr. Chairman. Senator Hébert mentioned the comments made this morning by the representative of the United Nations High Commissioner for Refugees. If I understand correctly what both Mr. Lanoue and Ms Yedid stated, they said that the comments of the witness may have reflected the fact that Canada's being a member of the United Nations, an industrialized country and one of the

[Traduction]

**The Acting Chairman:** Regarding compensation, for general practice, is this a good field?

**Ms Yedid:** No, Mr. Chairman, with all due respect, not at all!

I would point out that most lawyers who practise immigration law are starving, particularly in Quebec. Perhaps my Ontario colleagues will tell you something else because the rates in Ontario are considerably different. While a lawyer in Quebec receives \$400, one in Ontario would be paid up to \$2,000. I believe there are excessive discrepancies.

As regards lawyers' incomes in Quebec, compared to those of lawyers in other provinces, no, it is not a practice that pays. It is a practice which is extremely arduous. It is a practice that requires, I believe for most of our colleagues, a commitment of seven days a week for pittance, where they are paid at all.

**Mr. Goyette:** I would like to add something else, since you are on the subject.

There is of course no problem for lawyers who are mainly practising for investors and contractors. I believe that incomes are attractive in that area. The majority of lawyers are not practising in this sector.

In another respect, I believe you must understand that this is perhaps not an area of the law that is most sought after by young lawyers going into the field.

I would say that, when one has refugees as clients, refugees are vilified everywhere. That means that your client is depicted in the newspapers or elsewhere as an illegal, a bogus refugee, someone who is jumping the queue. He is considered a scruffy immigrant.

He is also generally decried when you deal with Immigration. Immigration officers discredit him most of the time.

So there is virtually no one in your relations with your client who considers your client as a human being, as a person who deserves a certain amount of attention.

**The Acting Chairman:** I give the floor to Senator Di Nino.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie, monsieur le président. Le sénateur Hébert a fait mention des commentaires formulés ce matin par le représentant du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Si je comprends bien ce que M. Lanoue et M<sup>me</sup> Yedid ont déclaré, selon eux, le fait que le Canada soit un membre des Nations Unies, un pays industrialisé et l'un des pays qui paient périodiquement ses redevances



[Text]

countries which pay their fees regularly to the United Nations, may have had some bearing on this man's opinion. Is that what I understood you to have said?

**Mr. Lanoue:** Yes.

**Senator Di Nino:** You are accusing this man of kowtowing, if you wish, to the fact that Canada pays its bills to the United Nations or, in effect, that Canada pays indirectly this man's salary. I do not want to put words in your mouth, and I do not want to leave a misunderstanding on the record.

**Mr. Lanoue:** I am certainly not personally accusing the man. Everything is political nowadays. We have to understand some political contexts, and this is one. It might not be a direct consideration on his part, but it might be in the back of his mind to a certain extent.

**Senator Di Nino:** You would also suggest that the High Commissioner of this organization, since he approves of the position taken by that body, and all the other people who work for this organization have a conflict. I think that word was used by Ms Yedid.

**Ms Yedid:** I used it, but within a different framework.

**Senator Di Nino:** Let me finish the question and then please do answer. As I said, I want to make sure there is a fair understanding of what you meant.

You are saying that all the people who are involved with the United Nations High Commissioner for Refugees have a conflict and may be swayed by the fact that the Canadian government is paying its bills to the United Nations and, in effect, are following the line that the Canadian government may want to suggest. Is that what you are saying?

**Mr. Lanoue:** Certainly not all the people. That would be putting words into our mouths.

**Senator Di Nino:** That is why I suggest you clarify it.

**Mr. Lanoue:** We were not present when Mr. Chefeke made his representation this morning. There is certainly one aspect that we have to bear in mind. It is to what extent the comments of the UNHCR are limited only to the refugee process as envisioned in Bill C-86.

You must bear in mind that our comments and criticisms are not limited only to the refugee aspects of Bill C-86.

**Senator Di Nino:** Let us stick with this particular matter. You are perfectly right, I should have clarified that at the beginning. The gentleman only dealt with the issue of refugees. He certainly made no comments dealing with any other

[Traduction]

aux Nations Unies a pu influencer l'opinion du témoin. Est-ce bien là ce que vous avez affirmé?

**M. Lanoue:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Vous accusez cet homme d'accepter trop facilement, si vous voulez, le fait que le Canada paie ses redevances aux Nations Unies ou, en fait, que le Canada paie indirectement le salaire de cet homme. Je ne veux pas vous faire dire des choses, mais je veux dissiper tout malentendu à ce sujet.

**M. Lanoue:** Je n'accuse certainement pas personnellement cet homme. Tout est question de politique de nos jours. Il nous faut comprendre certains contextes politiques et il s'agit ici d'un tel contexte. Ce n'est peut-être pas tout à fait voulu de ce part, mais il l'a en tête dans une certaine mesure.

**Le sénateur Di Nino:** Vous iriez même jusqu'à dire que le Haut-commissaire de cette organisation, étant donné qu'il approuve la position prise par cet organisme, et tous les autres employés de cette organisation sont en conflit. Je crois que c'est là le mot qu'a utilisé M<sup>me</sup> Yedid.

**Mme Yedid:** C'est bien le mot que j'ai utilisé, mais dans un autre contexte.

**Le sénateur Di Nino:** Laissez-moi finir ma question avant d'essayer d'y répondre. Comme je le disais, je veux être certain que l'on comprenne bien ce que vous avez voulu dire.

Ce que vous dites c'est que tous ceux qui font partie du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés sont en conflit et sont influencés par le fait que le gouvernement canadien paie ses redevances aux Nations Unies et que, en fait, ils se conforment à l'orientation que semble vouloir donner le gouvernement. Est-ce bien cela que vous dites?

**M. Lanoue:** Certainement pas tout le monde. Cela serait nous faire dire des choses que nous n'avons pas dites.

**Le sénateur Di Nino:** C'est pourquoi je vous suggère d'éclaircir.

**M. Lanoue:** Nous n'étions pas là lorsque M. Chefeke a fait sa présentation ce matin. Il y a assurément un aspect dont il faut se rappeler et c'est dans quelle mesure les commentaires du HCR sont limités exclusivement au processus de reconnaissance du statut de réfugié conformément au projet de loi C-86.

Vous ne devez pas oublier que nos commentaires et nos critiques ne sont pas limités uniquement aux aspects du projet de loi C-86 qui concernent les réfugiés.

**Le sénateur Di Nino:** Tenons-nous en à cette question particulière. Vous avez parfaitement raison, j'aurais dû clarifier cela d'entrée de jeu. Le témoin n'a abordé que la question des réfugiés. Il n'a certainement fait aucun commentaire au sujet

[Text]

parties. He dealt only with that particular part of Bill C-86 with which we have been dealing.

Let me read to you some of the things Mr. Chefeke said this morning. He calls Canada's system among the best in the world, and second to none in terms of procedural safeguards. He said that persons admitted as refugees are guaranteed all the rights established in the U.N. Convention. "Canada has set the international standard for combining efficiency with humanitarianism." He spoke of Canada's lead in the expedited process, which is to allow quicker and easier access. I will not bore you with a great deal more.

Dealing with refugees, he stated that the introduction of Bill C-86 does not in any way weaken Canada's international commitment to the protection of refugees. He stated:

On the contrary, UNHCR supports Canada's attempt at 'fine-tuning' its legislation. . . as consistent with international refugee law and expects the new legislation to continue to provide for fair and expeditious treatment of refugee claimants. . .

I can make available to you a copy of his remarks. In my opinion, you are questioning his testimony by suggesting that there may be an ulterior motive.

**Mr. Lanoue:** There are serious issues with the legislation proposed concerning procedure.

**Senator Di Nino:** If you want to drop the subject, that is fine. However, I want to make sure that the record properly reads that on this issue only the motive of the witness may have been somewhat clouded, to use your own words, by the fact that the UNHCR is financed by industrialized countries and, to use Ms Yedid's words, there is a potential conflict here. That is the impression I got. If it is wrong, then please correct me. Is that what you were trying to say?

**Ms Yedid:** May I clarify what I said, insofar as I understand Mr. Chefeke's statement. I do not think that anyone is disputing that a person who has been granted refugee status in Canada is given rights, including the right to apply for permanent residence, which, to a certain extent, is better than some other countries. However, to another extent it is not, considering that family reunification of refugees at the present time takes from two to three years if not longer. I am talking of immediate family members at risk, whereas in some other signatory countries family reunification is effected in under two to three months. I do not think Mr. Chefeke made reference to that. I would like to see which immigration officer knowing that his house has been bombed and a child killed would be prepared to wait three years to see the rest of his family.

[Traduction]

d'autres parties. Il a traité seulement de la partie spécifique du projet de loi C-86 dont nous avons parlé.

Permettez-moi de vous lire des passages du témoignage rendu par M. Chefeke ce matin. Selon lui, la politique du Canada en matière de réfugiés est l'une des meilleures au monde et inégalée du point de vue des mesures procédurales. Il a affirmé que l'on garantit aux personnes admises en qualité tous les droits établis dans la Convention des Nations Unies. Le Canada est un modèle d'efficacité et d'humanité à l'échelle internationale. Il a fait état de l'avance du Canada dont la procédure expéditive facilite et accélère l'accès au pays. Je ne vais pas vous casser les pieds encore beaucoup plus longtemps avec ces détails.

Au sujet des réfugiés, il a affirmé que l'adoption du projet de loi C-86 n'affaiblit aucunement l'engagement pris par le Canada à l'échelle internationale de protéger les réfugiés. Il a déclaré que:

Au contraire, le HCR appuie la tentative du Canada de 'mettre au point' sa loi. . . en conformité avec la loi internationale sur les réfugiés et il s'attend que la nouvelle loi continue d'assurer le traitement équitable et expéditif des demandeurs du statut de réfugié. . .

Je peux vous obtenir un exemplaire de ces remarques. À mon avis, vous mettez en doute son témoignage lorsque vous laissez entendre qu'il peut avoir une arrière-pensée.

**M. Lanoue:** Les dispositions de la loi proposée en matière de procédure posent de sérieux problèmes.

**Le sénateur Di Nino:** Si vous voulez laisser tomber le sujet, je n'ai pas d'objection. J'aimerais cependant m'assurer qu'il est bien clair que, sur cette question, seule l'intention du témoin peut avoir été quelque peu obscurci, pour reprendre vos propres paroles, par le fait que le HCR est financé par les pays industrialisés et que, comme l'a dit M<sup>me</sup> Yedid, il y a matière à conflit ici. C'est là mon impression. Si je suis dans l'erreur, alors corrigez-moi. Est-ce bien ce que vous essayiez de dire?

**Mme Yedid:** Puis-je clarifier ce que j'ai dit au sujet de la déclaration de M. Chefeke? Selon moi, personne ne conteste le fait qu'une personne à qui l'on a accordé le statut de réfugié au Canada a des droits, notamment celui de présenter une demande de résidence permanente, ce qui, à certains égards, est mieux que ce qui se fait dans d'autres pays. Toutefois, à d'autres égards, ce n'est pas le cas lorsque que l'on sait que les réfugiés doivent actuellement attendre de deux à trois ans, si ce n'est davantage, pour être réunis avec leur famille. Et je parle de membres à risque de la famille immédiate, quand, dans d'autres pays signataires, les familles sont réunies en moins de deux ou de trois mois. Je ne crois pas que M. Chefeke a soulevé ce point. Je me demande quel agent d'immigration, sachant que sa maison a été bombardée et un



[Text]

Nobody is disputing that a person granted refugee status is given certain rights. This is not what the law is about. The law has the purpose of restricting access to the system. The law would impose detention of a refugee claimant up to a month without review, at the discretion of an immigration officer at the port of entry pursuant to an interview of a person not accompanied by legal counsel. I would like to know who in this room would like to be subjected to that kind of treatment. If Mr. Chefeke thinks it is acceptable, I would be very surprised.

**Senator Di Nino:** We are not talking about that at all.

**Ms Yedid:** It is what we are talking about.

**Senator Di Nino:** If you want to go to the meat of the legislation, then we can start talking about that. I want to clarify that you were making a comment that, in effect, puts a cloud over this man's testimony this morning. If that is what it is, then put it on the record.

**Ms Yedid:** To clarify what I said, I would like the record to show that the mandate of the UNHCR is not a simple mandate. As my colleague has said, part of it requires that some countries have to be the "bailleur de fonds" of the UNHCR. There are millions of refugees in the world. The only countries that can assume at least part of the burden are the so-called developed western countries.

The UNHCR's mandate covers a wide group of people and it is trying to protect the interests of people in various parts of the world confronted with various problems. It has responsibility for refugee camps and for the delivery of immediate services, such as food. The people best able to provide some financial assistance are precisely the people in those countries that are prepared to give the money but not to receive the refugees on their territory, except in small numbers and as selected by immigration officers abroad.

This is where I say that there is an implicit conflict in their mandate because of the potentially conflicting nature of the needs of the people they are trying to protect.

Furthermore, as I have stated, historically, there has been, and now even more so there is, an attempt to localize refugees within their regions. Of course, that leaves us immune. Who is going to come to us? U.S. citizens?

**Senator Di Nino:** It may come to that some day; you never know.

**Ms Yedid:** But not right now, sir. We have passed the time of the underground railroad. Maybe in the future, but not right now.

The countries most targeted as immediate transit countries are the countries least able to afford it. They want resettlement

[Traduction]

de ses enfants tué, serait disposé à attendre trois ans avant de retrouver les siens.

Personne ne met en doute le fait que le gouvernement accorde certains droits aux personnes qui obtiennent le statut de réfugié. Ce n'est pas là l'objet de la loi. La loi a pour but de limiter l'accès au système. Il y est stipulé qu'un demandeur du statut de réfugié peut être détenu jusqu'à un mois sans examen, à la discrétion de l'agent d'immigration au point d'entrée après une entrevue faite en l'absence d'un avocat. J'aimerais savoir qui, dans cette salle, aimerait être traité de la sorte. Je serais très surpris que M. Chefeke trouve cela acceptable.

**Le sénateur Di Nino:** Il n'est pas du tout question de cela.

**Mme Yedid:** Au contraire, c'est de cela dont il s'agit.

**Le sénateur Di Nino:** Si vous voulez aller à l'essentiel de la loi, alors parlons-en. J'aimerais insister sur le fait que votre commentaire vient assombrir le témoignage que cette personne a rendu ce matin. Si c'était là votre but, alors que cela soit dit clairement.

**Mme Yedid:** Pour faire la lumière sur ce que j'ai dit, j'aimerais qu'il soit consigné que le mandat du HCR n'est pas simple. Comme l'a affirmé mon collègue, une partie de ce mandat exige que certains pays soit les «bailleurs de fonds» du HCR. Il y a des millions de réfugiés au monde. Les seuls pays capables de porter au moins une part du fardeau sont ce qu'on est convenu d'appeler les pays développés de l'Ouest.

Le mandat du HCR vise un groupe important de personnes et cherche à protéger les intérêts de gens de différents pays du monde confrontés à divers problèmes. Il est responsable des camps de réfugiés et de la prestation de services immédiats, par exemple de la nourriture. Les personnes le mieux habilitées à offrir une aide financière viennent précisément de pays qui sont prêts à donner de l'argent, mais non à recevoir des réfugiés sur leur territoire, sauf en petits nombres sélectionnés par des agents d'immigration à l'étranger.

C'est pourquoi je dis que leur mandat présente un conflit évident à cause de la nature éventuellement conflictuelle des besoins des gens qu'ils essaient de protéger.

De plus, comme je l'ai indiqué, on a déjà essayé, et on essaie encore maintenant, de localiser les réfugiés à l'intérieur de leurs régions. Évidemment, cela nous laisse à l'abri. Qui va se tourner vers nous? Les citoyens des États-Unis?

**Le sénateur Di Nino:** Nous en arriverons peut-être là un jour; on ne sait jamais.

**Mme Yedid:** Mais pas tout de suite, monsieur. Le mouvement clandestin est terminé. Peut-être plus tard, mais pas actuellement.

Les pays les plus susceptibles de servir de pays de transit immédiats sont ceux qui peuvent le moins se le permettre. Ils

[Text]

in the country of origin, which fits the bill for the so-called developing country, and they want return to the country of origin. That is what I was saying, sir. Their objectives contradict the needs of refugees in flight.

**Senator Di Nino:** I am certainly not here to debate with you, and I apologize if I appear to be doing so. We are here to receive your testimony, for which we thank you, not only now but in anticipation of what is to come, so that we can be better prepared to make the recommendations to make better laws. I thank you in advance.

I have a couple of points on the legislation. What you are saying then, if I understand you correctly and if you would like to share your wisdom with us, is that this legislation has certain flaws. I think you talked about access being one of the flaws.

**Ms Yedid:** If I may take the liberty of doing so, I wish to go back a little bit, not only historically, but also geographically. Now we are not talking of refugee claimants. We are not talking about immigrants coming to this country, for which I think the problems are inherent in the law, but immigrant selection is something else.

We are talking of refugees, sir. We are talking of persons who are fleeing their country and, geographically, whether we like it or not, they are compelled to transit through various countries and have difficulties coming to Canada to seek asylum. The government in the last few years has indeed put into place a whole system to ensure that as few people as possible come to this country to claim refugee status. We are not readily accessible, notwithstanding the fact that two boats came to this country. Most of the people who did so risked their lives. Some of those were my clients, and believe me, they thought they were dying, they and their two children in that boat. People do not risk their lives for nothing. They risk their lives for a future. They risk their lives for a life. I think we have forgotten that.

Canada is accessible by land and by air primarily. Land claimants are coming via the United States under the provision of a new law. In the event that the United States becomes a third safe country, everybody is going to be sent back there, irrespective of whether or not the United States can guarantee that these people will not be returned to a country where they are at risk.

**Senator Di Nino:** How many people have been sent back so far?

[Traduction]

veulent que les réfugiés retournent s'établir dans leur pays d'origine, ce qui est conforme au projet de loi pour ce qui est du prétendu pays en voie de développement, et ils demandent le retour au pays d'origine. C'est ce que je disais monsieur. Leurs objectifs entrent en contradiction avec les besoins des réfugiés.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne suis certainement pas ici pour discuter de cela avec vous et je m'excuse si cela semble être le cas. Nous sommes ici pour écouter votre témoignage, et je vous en remercie, non seulement maintenant, mais en vue de ce qui se prépare, pour que nous soyons mieux préparés pour faire des recommandations qui nous permettront d'instaurer de meilleures lois. Je vous en remercie à l'avance.

J'ai deux points à soulever sur la législation. Ce que vous dites, si je comprends bien et si vous voulez bien nous faire partager vos connaissances, est que la législation comporte certaines lacunes; vous avez, entre autres fait mention de l'accès.

**Mme Yedid:** Si vous me le permettez, j'aimerais revenir en arrière quelque peu, non seulement historiquement, mais également géographiquement. Actuellement nous parlons des personnes qui demandent le statut de réfugié. Nous ne parlons pas des immigrants qui entrent au pays et pour lesquels la loi entraîne des problèmes, mais bien de la sélection des immigrants, ce qui est autre chose.

Nous parlons de réfugiés monsieur, c'est-à-dire de personnes qui ont quitté leur pays et qui, géographiquement, que cela nous plaise ou non, doivent séjourner en transit dans divers pays et qui ont des problèmes à venir au Canada pour obtenir l'asile politique. Au cours des dernières années, le gouvernement a évidemment mis en place tout un système pour veiller à ce que le moins de gens possible entrent au Canada et demandent le statut de réfugié. Nous ne sommes pas facilement accessibles, même si deux bateaux ont pu entrer au pays. La plupart des personnes qu'ils transportaient ont risqué leur vie. Certaines d'entre elles étaient parmi mes clients, et croyez-moi, ces gens ont vraiment pensé qu'ils allaient mourir avec leurs deux enfants à bord de ce bateau. Ces personnes ne risquent pas leur vie inutilement, elles cherchent un avenir, une vie et ce, je crois que nous l'avons oublié.

Le Canada est un pays surtout accessible par terre et par mer. Les demandeurs qui arrivent par terre viennent des États-Unis en vertu d'une nouvelle loi. Si les États-Unis deviennent un troisième pays sécuritaire, tout le monde y sera renvoyé, peu importe si ce pays peut ou non garantir que les réfugiés ne seront pas transférés dans un pays où ils sont en danger.

**Le sénateur Di Nino:** Combien de personnes a-t-on renvoyé jusqu'à maintenant?



[Text]

**Ms Yedid:** To the United States? Anybody who is refused and comes from the United States is sent back.

**Senator Di Nino:** Can you give me some statistics?

**Ms Yedid:** I do not know, because the rates of acceptance are high.

**Senator Di Nino:** I am sorry, the acceptance rate is high, so the rejection rate is low then?

**Ms Yedid:** At the present time, but under the new law, they will not be permitted to ask for refugee status in Canada. That is the issue. They will not be allowed to do so. They will be sent back immediately.

I will take a purely arbitrary example. A person has come from Nicaragua and that person is genuinely at risk in Nicaragua. The United States deports to Nicaragua. Well, that is too bad. We, as Canadians, are not responsible for sending that person to his or her death.

Another factor is that the Canadian government has imposed visa requirements on almost every country that is refugee producing. If you look at the list of countries, there is not one country which produces refugees for which you do not need a visa. There are also countries which do not produce refugees, but there you need a visa, too. Securing a visa, if you are a national of a refugee-producing country, is, for all practical purposes, impossible in my experience, and I deal with certain refugee producing countries. I would like to count the number of visitor visas issued to Sri Lankan nationals at a Canadian embassy. In effect, without a visa, you cannot board an aircraft.

**Senator Di Nino:** Let me ask you a question. I have probably not dealt with the legislation, but it is an issue on which I questioned the immigration people. Would you support a forbiddance, in effect, of application for refugee status, if one is here as a visitor?

**Ms Yedid:** No.

**Mr. Lanoue:** No, it is already allowed in the present act.

**Senator Di Nino:** I know that, but I am asking the question. It is not in the legislation. I said that in the beginning. Would you say, "Come as a visitor and then apply as a refugee."

**Mr. Lanoue:** This is allowed in the present act.

**Senator Di Nino:** I know it is.

**Ms Yedid:** But, sir, you have no alternative. Everybody prevents you from coming. What do you do?

If I may complete my thought, I would further like to add that, for the purpose of discouraging them, the Canadian government is imposing severe sanctions on airlines bringing in

[Traduction]

**Mme Yedid:** Aux États-Unis? Toute personne qui est refusée ici et qui vient des États-Unis y est renvoyée.

**Le sénateur Di Nino:** Pouvez-vous me donner des statistiques?

**Mme Yedid:** Je ne sais pas; les taux d'acceptation sont élevés.

**Le sénateur Di Nino:** Si je comprends bien, le taux d'acceptation est élevé, donc le taux de refus est bas?

**Mme Yedid:** Actuellement oui, mais en vertu de la nouvelle loi, les gens ne pourront plus demander le statut de réfugié au Canada. C'est là le problème. Il ne leur sera plus permis de le faire. Ils seront renvoyés immédiatement.

Je vais vous citer un exemple tout à fait arbitraire. Une personne du Nicaragua est venue ici; cette personne est vraiment en danger dans son pays et les États-Unis la renvoient au Nicaragua. Et bien c'est dommage. Nous, en tant que Canadiens, ne sommes pas responsables du fait que cette personne va certainement connaître la mort.

Un autre facteur est que le gouvernement canadien a décrété qu'il fallait des visas pour presque tous les pays d'où proviennent les réfugiés. Si vous regardez la liste de ces pays, il faut un visa pour chacun d'eux. Il y a également des pays pour lesquels il n'y a pas de réfugiés, mais il faut également un visa. D'après mon expérience, l'émission d'un visa par un pays d'où proviennent des réfugiés est pratiquement impossible; je travaille avec certains de ces pays. J'aimerais compter le nombre de visas de visiteur émis à des Sri Lankais par une ambassade canadienne. Sans visa, il n'est pas possible de monter à bord d'un avion.

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi de vous poser une question. Je n'ai pas eu à travailler avec la loi, mais c'est un point dont j'ai discuté avec les responsables de l'immigration. Défendriez-vous en effet une revendication de reconnaissance de statut de réfugié dans le cas d'un visiteur?

**Mme Yedid:** Non.

**M. Lanoue:** Non, c'est déjà prévu dans la loi actuelle.

**Le sénateur Di Nino:** Je le sais, mais je pose la question tout de même. Ce n'est pas dans la législation. Je l'ai dit au début. Est-ce que vous diriez à une personne «Venez comme visiteur, puis demandez le statut de réfugié.»?

**M. Lanoue:** C'est prévu dans la loi actuelle.

**Le sénateur Di Nino:** Je le sais.

**Mme Yedid:** Mais monsieur, vous n'avez pas le choix. Tout le monde vous empêche de venir. Que pouvez-vous faire?

Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter que, afin de les décourager, le gouvernement canadien impose des sanctions très sévères aux compagnies aériennes qui transportent des

[Text]

refugees. Furthermore, the Canadian government has trained staff outside Canada for the purpose of detecting false documents. If you have a false document, you cannot come to this country as a refugee. However, if you have no documents, you have no alternative.

We all, as attorneys, have experience of people who have been pulled out of aircraft destined for Canada and put in detention for one or two years in foreign countries—some of whom were minor children—at the behest of the Canadian government. I do not consider that particularly humanitarian and I would be surprised if Mr. Chefeke would approve of it.

**Senator Di Nino:** Thank you. I am sorry that we do not have more time.

**Le président suppléant:** Dans votre mémoire vous avez souligné plusieurs bons points concernant l'article 19 du projet de loi. Je me demande si notre directrice de la recherche, Margaret Young pourrait vous poser quelques questions afin d'avoir des clarifications.

**Ms Margaret Young, Researcher to the Committee:** The committee has not had extensive testimony relating to the inadmissibility provisions and in view of the fact that you devoted at least three pages to section 19, rather than my asking a specific question, I am wondering if you could just outline for the committee the most important concerns you have about the changes to that provision, perhaps starting with the ones which give you the most concern?

**Mr. Goyette:** With your permission I will answer in French.

Concernant l'article 19, des changements d'importance sont apportés dans ce projet de loi.

Je vous réfère aux articles 19(1)c.1 et c.2, principalement, du projet de loi. On a élargi de façon importante les catégories inadmissibles, de façon à ce que les personnes qui ont commis une infraction relative à toute loi fédérale soient de facto inadmissibles au Canada.

C'est un pas important que l'on a franchi à ce moment-là. Non seulement on a décidé d'aller plus loin que de dire que les personnes qui ont un dossier criminel dans leur propre pays ne peuvent pas entrer au Canada mais l'on dit que celles qui auraient commis un acte qui serait perçu comme une infraction au Canada ne peuvent pas y entrer.

Or, il y a un nombre impressionnant de lois fédérales, non seulement le code criminel. Vous avez la *Loi sur les oiseaux migrateurs*, vous avez un paquet de lois qui comportent des infractions pénales. Si les personnes faisaient l'acte qui est reproché au Canada dans leur pays, même si la chose est légale dans leur pays, elles se verraient refuser l'admission au

[Traduction]

réfugiés. De plus, le gouvernement canadien a formé du personnel à l'extérieur du Canada pour retracer les faux documents. Si vous êtes en possession d'un faux document, vous ne pouvez pas entrer au Canada comme réfugié. Cependant, si vous n'avez pas de document, vous n'avez pas le choix.

En tant qu'avocats, nous avons tous eu une expérience avec des gens qui ont dû descendre d'un avion à destination du Canada et qui ont été détenus pendant un ou deux ans dans des pays étrangers, et ce sur l'ordre du Canada; certaines de ces personnes avaient de jeunes enfants. À mon avis cela n'est pas tellement humanitaire et je serais surprise si M. Chefeke était en accord avec cette politique.

**Le sénateur Di Nino:** Merci. Je suis désolé, mais nous n'avons plus le temps.

**The Acting Chairman:** In your brief you highlighted a number of positive points about section 19 of the bill. I wonder whether our researcher, Margaret Young, might ask you some questions in order to further clarify some issues.

**Mme Margaret Young, recherchiste du comité:** Le comité n'a reçu aucun témoignage significatif sur les dispositions relatives à l'inadmissibilité et en regard du fait que vous avez consacré au moins trois pages à l'article 19; plutôt que de vous poser une question précise, je me demande si vous pourriez signaler au comité les points les plus importants que vous soulevez sur les changements apportés à cette disposition, en commençant peut-être par ceux auxquels vous accordé une importance particulière?

**M. Goyette:** Si vous me le permettez, je répondrai en français.

Concerning clause 19, major changes are being made in this bill.

I refer you in particular to clause 19(1)(c)(i) and (ii) of the bill. Ineligible classes have been expanded considerably so that persons who have committed an offence under any federal statute are *de facto* inadmissible to Canada.

This is a major step that we are taking. Not only have we decided to go further than to say that persons who have a criminal record in their own country may not enter Canada. But we are saying that those who have committed an act that would be perceived as an offence in Canada may not enter either.

There are an impressive number of federal statutes, in addition to the Criminal Code. You have the *Migratory Birds Act*, you have a number of statutes that create criminal offences. If persons have committed, in their country, an act which is considered criminal in Canada, even if it is legal in their country, they would be denied admission to Canada. In our view, this is



## [Text]

Canada. A notre avis, c'est un changement qui va beaucoup trop loin et qui empêche pratiquement toute personne d'entrer au Canada.

Je pense qu'une personne qui doit répondre aux questions à un point d'entrée par exemple, si elle a commis des actes qui au Canada seraient perçus comme illégaux ou qu'elle serait possiblement poursuivie en justice, cette personne serait probablement dans l'obligation de dire: oui, effectivement j'ai fait telle ou telle chose.

Plusieurs exemples nous sont venus à l'idée. Un des exemples que l'on a cité souvent et qui à mon sens est très réaliste, est celui des personnes polygames. Il y en a plusieurs centaines de millions dans le monde. Si l'on prend un avion de l'Arabie Saoudite à son arrivée au Canada, que l'on prend tous les hommes d'un côté et qu'on leur demande: combien de femmes est-ce que vous avez? Ils seraient alors inadmissibles comme visiteurs selon l'article 19(2).

Il nous semble impossible et incroyable que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration veuille étendre un filet aussi grand pour empêcher la venue au Canada de personnes qui seraient indésirables et qui dans leur pays n'auraient pas de dossier criminel.

En appliquant un aussi grand nombre de possibilités, cette situation fait en sorte que le ministre et les agents de l'immigration appliqueraient cette loi de façon arbitraire. Évidemment, on n'est pas pour retourner tous les visiteurs polygames ou tous les visiteurs qui auraient contrevenus à la *Loi des oiseaux migrants* ici dans leur pays. A ce niveau-là cela deviendrait très difficile à gérer. Il me semble que c'est à peu près impossible.

L'autre aspect de l'article 19 qui nous semble aussi très difficile, c'est toute la question du terrorisme que l'on a incluse. Il est question, également, des personnes qui constituent un danger pour la sécurité nationale mais qui ne sont pas autrement incluses dans le reste de l'article 19.

J'essaie d'examiner une personne qui serait une menace pour la sécurité nationale et qui ne serait ni un terroriste, ni un espion, ni un agent subversif de quelque façon. J'ai peine à imaginer cette personne. En fait, je ne vois aucune personne qui pourrait satisfaire à cette définition.

D'autre part, il existe également une dernière catégorie, celle des personnes de haut-rang, dont le gouvernement a participé d'une certaine façon, soit à des crimes contre l'humanité ou à des actes particuliers à ce niveau. Également, ces personnes seraient inadmissibles au Canada, sauf avec la permission du ministre. On fait état de la possibilité, par exemple, des gens qui étaient dans le gouvernement français à l'époque lorsque le gouvernement français a décidé de couler le bateau de

## [Traduction]

a change which will go much further and which virtually prevents anyone from entering Canada.

I believe that, if a person who must answer questions at the point of entry, for example, about whether he or she has committed acts which could be perceived as illegal in Canada or whether he or she would possibly be prosecuted, that person would probably be forced to say: Yes, I did do such and such a thing.

A number of examples come to mind. One of the examples is often cited, and which in my view is very realistic, is that of polygamists. There are several hundreds of millions of them in the world. If you met an airplane from Saudi Arabia upon its arrival in Canada and took all the men to one side and asked them how many wives they had, they would all be inadmissible as visitors under clause 19(2).

It seems to us impossible and unbelievable that the Minister of Employment and Immigration could wish to spread a net so wide to prevent undesirable persons from entering Canada who would not have a criminal record in their country.

By applying such a large number of possibilities, this situation means that the Immigration Minister and agents would apply this Act arbitrarily. Obviously, we are not about to turn back all polygamist visitors or other visitors who might have violated the *Migratory Birds Act* in their country. That would be very difficult to manage in that respect. It seems to me that it is virtually impossible.

The other aspect of clause 19 which also seems to us very difficult is the entire question of terrorism which has been included. There is also some question of persons who constitute a danger to the national security, but who are not otherwise included in the rest of clause 19.

I am trying to think of a person who would be a threat to the national security and who would neither be a terrorist or spy nor some sort of subversive agent. I find it hard to imagine such a person. In fact, I cannot think of anyone who could meet that definition.

Furthermore, there is also a final class, that of high-ranking persons, including governments that have taken part in some way in crimes against humanity or in specific acts of that kind. These persons would also be inadmissible to Canada, except with the Minister's permission. Mention was made, for example, of the possibility of people who were part of the French government at the time when the French government decided to sink the Green Peace ship, the Rainbow Warrior, in

[Text]

Green Peace, le Rainbow Warrior en Nouvelle Zélande, ce qui est un acte de terrorisme. Je pense qu'il répond de façon très nette à la définition de terrorisme qui est incluse dans la loi.

Donc, les ministres ou tous les juges qui étaient membres de ce gouvernement-là à l'époque seraient inadmissibles ici. Cela mettrait le ministre de l'Emploi et de l'Immigration devant la pénible épreuve (peut-être devant les journaux ou ailleurs) d'avoir à décider soit que le ministre français de l'époque qui vient ici au Canada ou au Québec comme visiteur, effectivement faisait partie d'un gouvernement qui a fait des actes de terrorisme. Donc, on lui la permission ministérielle de rentrer au Canada ou soit qu'on lui dise: écoutez, vous ne pouvez pas venir au Canada parce que vous êtes inadmissible.

Bref, d'une manière ou d'une autre, cela va mettre, je suis certain, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration dans l'eau chaude.

Enfin l'ensemble de la loi comporte beaucoup de problèmes qui n'ont pas été réfléchis d'une manière ou d'une autre. Il nous apparaît donc important de retourner ce projet de loi à la table à dessin pour que l'on puisse vraiment redessiner un projet de loi qui soit conforme également aux problèmes réels que le Canada vit en termes de sécurité et non pas aux problèmes qui n'ont aucune espèce de dotation dans la réalité et également, aux véritables problèmes que rencontrent les personnes qui revendiquent le statut de réfugié.

Je ne sais pas si j'ai répondu à vos questions?

**Le président suppléant:** Oui, monsieur.

Malheureusement, nous devons passer à nos prochains témoins. Alors, il ne demeure pour moi que de vous remercier au nom de mes collègues de ce comité, madame Yedid. Je voudrais vous exprimer, en tant que président, nos remerciements ainsi qu'à vos collègues et aux membres de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration.

**Mme Yedid:** Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier au nom de l'association.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, we welcome the delegation from the Canadian Council for Refugees. We have the President of the Canadian Council for Refugees, Mr. David Matas, whom I will ask to introduce his colleagues and proceed to his opening presentation.

**Mr. David Matas, President, Canadian Council for Refugees:** Thank you, Mr. Chairman, senators. On my far right is Janet Dench, a researcher with the Canadian Council for Refugees. Beside her is Nancy Worsfold, Executive Director of the Canadian Council for Refugees. On my left is Michael Baffoe, a member of the executive of the Canadian Council for Refu-

[Traduction]

New Zealand, which was an act of terrorism. I believe that very neatly fits the definition of terrorism included in the Act.

So the Ministers or all the members who were members of that government at that time would be inadmissible here. That would put the Minister of Employment and Immigration to the difficult test (perhaps in the newspapers or elsewhere) of having to decide whether the French minister of the time who is coming here to Canada or to Quebec as a visitor actually was part of a government that committed acts of terrorism. He would either have to grant ministerial permission to enter Canada or to tell him: You cannot enter Canada because you are inadmissible.

In short, in one way or another, I am sure that that is going to get the Minister of Employment and Immigration in hot water.

Lastly, the entire bill causes a host of problems which have not been thought out in one way or another. It therefore seems important to us to get this bill back to the drawing board in order to redesign a bill that also addresses the real security problems which Canada is experiencing, not problems which have no bearing on reality, and also to the real problems that people claiming refugee status encounter.

I don't know whether I have answered your questions?

**The Acting Chairman:** Yes, sir.

Unfortunately, we must go on to our next witnesses. All there is left for me to do is to thank you on behalf of my colleagues on this committee, Ms. Yedid. As Chairman, I would like to express our thanks to you and your colleagues and the members of the Québec Association of Immigration Lawyers.

**Ms Yedid:** Senators, I wish to thank you on behalf of the association.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous accueillons la délégation du Conseil canadien pour les réfugiés. Le président du Conseil, M. David Matas est parmi nous et nous lui demanderons de nous présenter ses collègues et de faire son allocution d'introduction.

**M. David Matas, Président du Conseil canadien pour les réfugiés:** Je remercie monsieur le président ainsi que les sénateurs. À mon extrême droite, je vous présente Mme Janet Dench, chercheuse pour le Conseil canadien pour les réfugiés, suivie de Mme Nancy Worsfold, directrice administrative du Conseil canadien pour les réfugiés. À ma gauche, voici M.



[Text]

gees and a former refugee himself. We will start with Nancy Worsfold saying a few words, then I will carry on.

**The Acting Chairman:** I can advise you that committee members have received your written brief, for which we thank you. It has been previously circulated and we will be asking questions not only from your oral presentation but from your written brief as well.

**Mme Nancy Worsfold, membre exécutif, Conseil canadien pour les réfugiés:** Le Conseil canadien pour les réfugiés, est une coalition, un organisme pancanadien qui représente 130 organismes à travers le Canada. Nos membres comprennent des groupes de différentes églises, des agences de services sociaux, des groupes d'avocats et des groupes ethno-culturels.

La coalition existe depuis 14 ans. Le Conseil canadien pour les réfugiés a été formé en 1978 après la mise en marche de la *Loi sur l'immigration* que le projet de loi C-86 modifiera.

Vous avez sans doute entendu les agents de l'immigration Canada qui vous ont dit qu'ils ont beaucoup de préoccupations au niveau de la gestion. Ils veulent avoir plus de contrôle sur l'immigration. Nous sommes ici non pas parce que nous sommes préoccupés par des questions de gestion mais parce que nous sommes préoccupés des questions morales et éthiques soulevées par les questions d'immigration.

Le dossier des réfugiés est sans doute un dossier des droits de la personne. En 1988 le Sénat, avant la mise en marche de la loi C-55, a apporté des changements qui ont soulevés des questions tel que vous l'avez vu par le dernier projet de loi sur l'immigration. Vous pouvez me dire que cela était facile à ce moment-là parce que nous avions un Sénat à majorité libérale.

J'aimerais vous raconter ce que j'ai découvert et trouvé très important et intéressant. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, le premier sénateur féminin, madame Cairine Wilson, qui avant et pendant la Deuxième Guerre mondiale s'est beaucoup débattue pour les droits des réfugiés. Elle était une libérale et elle était bien ancrée dans le Parti libéral. Elle s'est beaucoup débattue avec le Parti libéral et le premier ministre du temps, monsieur MacKenzie King, pour les droits des ressortissants d'Europe, surtout pour les Juifs.

Si l'on avait écouté le sénateur Cairine Wilson qui prenait beaucoup à coeur le sort des gens qui se trouvaient dans une situation désastreuse en Europe à cette époque, je pense que l'on aurait pu éviter ce qui est devenu une des hontes de l'histoire du Canada, c'est-à-dire, le refus total du Canada d'accepter des réfugiés juifs pendant la guerre.

Le sénateur Cairine Wilson a été la première présidente du "Canadian National Committee on Refugees", un organisme

[Traduction]

Michael Beffoe, cadre supérieur du Conseil canadien pour les réfugiés, et ancien réfugié lui-même. Mme Nancy Worsfold fera une brève allocution, puis je poursuivrai.

**Le président suppléant:** Je tiens à vous signaler que les membres du comité ont reçu votre document et je vous en remercie. Nous en avons pris connaissance et nous vous poserons des questions sur votre présentation orale ainsi que sur votre document.

**Mrs. Nancy Worsfold, Executive Member, Canadian Council for Refugees:** The Canadian Council for Refugees is a coalition, a pan-Canadian agency that represents 130 agencies across Canada. Our members include various church groups, social service agencies, lawyers groups and ethno-cultural groups.

The coalition has been in existence for 14 years. The Canadian Council for Refugees was founded in 1978 following the introduction of the Immigration Act, which Bill C-86 will amend.

You have no doubt heard the officers from Immigration Canada, who told you that they have considerable concerns as regards management. They want more control over immigration. We are here not because we are concerned by management questions, but because we are concerned with the moral and ethical questions raised by the immigration questions.

The refugee issue is without a doubt a human rights issue. In 1988, before Bill C-55 was implemented, the Senate made changes which raised questions as you have seen with the last bill on immigration. You can tell me that it was easy at that time because we had a Senate with a Liberal majority.

I would like to tell you what I discovered and found very important and interesting. During the Second World War, the first woman senator, Mrs. Cairine Wilson, who fought hard for refugee rights before and during World War II, was a Liberal and was well connected within the Liberal party. She fought hard with the Liberal party and with the Prime Minister of the time, Mr. MacKenzie King, for the rights of European nationals, particularly the Jews.

If we had listened to Senator Cairine Wilson, who was very much concerned by the faith of people who found themselves in a disastrous situation in Europe at the time, I believe that we would have been able to prevent what became one of the disgraces of Canadian history, Canada's total refusal to take in Jewish refugees during the war.

Senator Cairine Wilson was the first chairperson of the Canadian National Committee on Refugees, an agency that

[Text]

qui a été mis en oeuvre dans les années '30 jusqu'à la fin des années '40, qui oeuvrait auprès des réfugiés européens de cette époque.

Tout cela pour vous dire que j'ai trouvé très intéressant que le Sénat à une longue histoire de se pencher sur les questions de l'immigration et surtout sur les questions qui concernent les réfugiés.

Monsieur Matas va maintenant vous parler du contenu de notre mémoire, que vous avez déjà reçu.

**Mr. Matas:** Honourable senators, the brief itself goes through the bill in some detail, setting out a number of principles that we believe are relevant, applicable and accepted as part of refugee protection and which the bill appears to violate. We make a number of recommendations about how conformity can be achieved with these principles.

I do not propose to go through that submission now. It is there for you to read, and certainly you are welcome to ask questions, if you have any, on the brief. I want to cut down, for the purpose of oral submissions, the points we are making just to three and deal with those in particular. These by no means are our only concerns, but they are perhaps our three most important concerns.

One of them has to do with the whole system of arrival and the way the bill proposes it. Basically what the bill proposes is that somebody, on arrival, can be interviewed by an immigration officer and refused and then ejected immediately, without a hearing and without access to a lawyer, or anyone else except immigration officials. That is for the purpose of eligibility determination. Our position is that that should not happen. Everyone who claims refugee status should be sent to the Refugee Board, and eligibility determinations should be made by the board.

We have had discussions with the UNHCR and with government officials about that, and we are exploring other ways of dealing with the problem. The way the bill is set up, it creates a real problem. People could be denied in error without recourse and without access to advice. It is a problem simply of getting to the courts. There may be a situation where the courts would intervene if they could, but obviously if you are being removed immediately—and not even within 72 hours or 7 days—you cannot even get the courts to intervene, even if they would.

There are a couple of particular problems here. Although it is not in the bill, the immigration manual now says that access

[Traduction]

existed in the 1930s until the end of the 1940s and which worked with European refugees during that time.

All that to say that I found it very interesting that the Senate has a long history of studying immigration questions, particularly questions concerning refugees.

Mr. Matas will now talk to you about the content of our brief, which you have already received.

**M. Matas:** Honorables sénateurs, le mémoire lui-même étudie le projet de loi dans un certain détail, établissant un nombre de principes que nous croyons pertinents, applicables et acceptés dans le cadre de la protection accordée aux réfugiés et que le projet de loi semble violer. Nous faisons un certain nombre de recommandations au sujet de la façon dont on peut obtenir la conformité avec ces principes.

Je ne suggère pas d'étudier toute cette présentation maintenant. Elle est à votre disposition pour que vous la lisiez et pour que vous posiez des questions, si vous en avez, ce que nous souhaitons, sur le mémoire. Je veux ramener à trois, aux fins des présentations orales, les arguments que nous présentons et traiter de ceux-ci en particulier. Il ne fait pas de doute que ces questions ne sont pas nos seules préoccupations, mais ce sont peut-être nos trois plus importantes.

L'une d'entre elles porte sur tout le processus de l'arrivée et sur la façon dont le projet de loi le suggère. Fondamentalement, ce que propose le projet de loi c'est que quelqu'un, à l'arrivée, puisse être interviewé par un agent d'immigration, refusé et puis expulsé immédiatement, sans une audience et sans avoir eu accès à un avocat ou à quiconque sauf à des représentants de l'immigration. Et ce, dans le but de déterminer son acceptabilité. Nous sommes d'avis que cela ne devrait pas se produire. Toute personne qui revendique un statut de réfugié doit être envoyée à la Commission pour les réfugiés et les reconnaissances d'acceptabilité devraient être faites par la Commission.

Nous avons eu des discussions avec le HCR et avec des représentants du gouvernement à ce sujet et nous explorons d'autres manières de traiter le problème. La rédaction du projet de loi crée un vrai problème. Les gens pourraient se voir refuser leur demande, être victime d'une erreur et ne pas avoir de recours ni d'accès à des conseils. Le simple fait d'avoir recours aux tribunaux pose un problème. Il pourrait y avoir une situation où les tribunaux interviendraient, s'ils le pouvaient, mais, de toute évidence, si vous êtes expulsé immédiatement—et pas même dans les 72 heures ou dans les 7 jours—vous ne pouvez même pas faire intervenir les tribunaux, même s'ils le voulaient.

Il y a quelques problèmes particuliers ici. Bien que ce ne soit pas dans le projet de loi, le Guide de l'immigration



*[Text]*

to counsel in such situations is prohibited. So, if a lawyer shows up at the airport to see a client who is being interviewed, the government has instructed the officials not to let the lawyer in. That is a problem now, but it will be a more acute problem once you have substantive determinations and eligibility being done at the airport. If we are to keep eligibility determinations and senior immigration officers at the airport, which we do not think should happen, then at the very least there should be access to counsel.

A second particular way the problem manifests itself is in the turnaround. What the bill does, which is welcome, is to increase the stay of execution from three days to seven days. However, there are two groups of people who are not subject to the seven-day stay of execution rule. One is people who come from countries where a safe third country agreement has been signed; the other is people who agree to leave voluntarily. Now both of those exceptions create problems, and I will deal with the safe third country problem secondly because that is No. 2 on our list of three problems.

Without getting into the substance of that problem right now in these remarks, the fact of the matter is that people going back to the so-called "designated safe third countries" do not get the benefit of the seven days. That is a problem. The other problem is people who say they want to leave voluntarily.

First of all, with respect to the safe third country people, like everyone else, they should be given the seven days because there may be legal issues surrounding that safe third country eligibility designation, or there may be factual issues as well. Were they really in that country? Did they stay the required time to make the safe third country rule come into effect? So the seven-day rule should be applied to those countries.

For people who actually want to leave, it should be said that we do not want to keep people here in detention against their will for seven days just because of an artificial requirement of a seven-day stay of execution, but we do not want people to leave supposedly voluntarily when it may not in fact be voluntary.

This ties into our first suggestion that there must be access to counsel. Nobody should be removed immediately on the basis that it is voluntary unless there is independent advice from counsel.

Another problem that arises in the area of eligibility determination by senior immigration officers is that there can be

*[Traduction]*

indique maintenant que l'accès à un conseiller juridique dans de telles situations est défendu. Donc, si un avocat se présente à l'aéroport pour voir un client qui est interviewé, il se rend compte que les représentants du gouvernement ont reçu instruction de la part de ce dernier de ne pas le laisser entrer. Cela pose un problème maintenant, mais le problème sera encore plus aigu lorsque vous aurez des déterminations et une acceptabilité valables à l'aéroport. Si vous devez garder les déterminations d'acceptabilité et des agents principaux d'immigration à l'aéroport, ce qui, à notre avis, ne devrait pas se faire, dans ce cas, à tout le moins, il devrait y avoir accès à un conseiller juridique.

Le problème se manifeste d'une deuxième façon particulière et il s'agit du délai. Ce que fait le projet de loi, une mesure qui est la bienvenue, c'est d'augmenter le sursis à l'exécution pour le faire passer de trois à sept jours. Toutefois, il y a deux groupes de personnes qui ne sont pas assujetties à la règle du sursis à l'exécution de sept jours. Le premier groupe se compose de gens qui viennent de pays où un accord de tiers pays sûr a été signé; l'autre groupe se compose de gens qui sont d'accord pour partir volontairement. Maintenant, ces deux exceptions créent des problèmes et je traiterai du problème de tiers pays sûr en deuxième lieu parce que ce problème est le deuxième sur notre liste de trois.

Sans aller au coeur du problème tout de suite dans ces remarques, ce qui importe, c'est que les gens qui repartent dans des pays appelés «tiers pays sûrs désignés» ne profitent pas de l'avantage des sept jours. Cela pose un problème. L'autre problème porte sur les gens qui déclarent vouloir partir volontairement.

Premièrement, pour ce qui est des gens d'un tiers pays sûr, comme pour tout le monde, on devrait leur accorder les sept jours parce qu'il pourrait y avoir des questions d'ordre juridique qui entourent cette détermination d'acceptabilité de tiers pays sûr, ou il pourrait y avoir des questions factuelles également. Se trouvaient-ils vraiment dans ce pays? Y sont-ils restés pendant la période voulue pour que s'applique la règle du tiers pays sûr? Donc la règle des sept jours devrait être appliquée à ces pays.

Pour les gens qui veulent réellement partir, il convient de dire que nous ne voulons pas garder des gens ici en détention contre leur volonté pendant sept jours simplement en raison de l'exigence artificielle d'un sursis d'exécution de sept jours, mais nous ne voulons pas non plus que les gens partent disant volontairement alors que tel n'est pas le cas.

Cela concorde avec notre première suggestion qui veut qu'il y ait accès à un conseiller. Personne ne doit être renvoyé immédiatement parce que ce départ est volontaire, à moins d'avoir reçu un avis indépendant d'un conseiller.

Un autre problème qui se pose dans le domaine de la détermination de l'acceptabilité par les agents principaux

[Text]

real issues involved here. The government's rationale is that these are simple, automatic matters, and it does not require an inquiry. That may be true in some cases, but it may not be true in others. There is no mechanism to refer contentious issues to the board. Either it falls into a category that goes to the board, or it does not fall into a category that goes to the board. There needs to be some mechanism, as long as senior immigration officers have these powers—which we think they should not have—to refer contentious issues to the board. One possibility is to have something like the credible basis test, which says that, whenever there is a fact or a sequence of facts or some evidence raised that might lead the board to find the person eligible, the matter should be referred to the board.

Another possibility is the Federal Court leave test, which states that, whenever an arguable issue is raised, the senior immigration officer should refer the matter to the board. The point is that you are dealing with an immigration officer who is not independent from government, who, despite his name, may not be senior at all, may not be knowledgeable in immigration or refugee definition or human rights condition matters, and you are dealing with that immigration officer in a situation in which there is no hearing and no counsel. He or she is not in a position to decide a controversial issue. So long as that system is in place, there must be a way of getting matters to the board that need more careful consideration. That is our first problem, and there are various ways of approaching it, some of which we much prefer over others.

The second problem we want to deal with is the safe third country provision. That is in the present law. The bill ties it to the possibility of multilateral agreements. The refugee system works on the basis of individual responsibility on individual countries. Anything that allocates a refugee determination to another country is a form of burden shifting and an abdication of responsibility under the Convention.

Our first position is that there should be no designations under the safe third country rule. We were pleased that there were none under the present legislation. We were happy to see that. We asked the government for that, and we were glad they responded the way they did. It would continue to be our position under the new legislation that there should be no safe country third legislation. Obviously, however, it is the intent of the government to do that throughout the process of multilateral agreements.

[Traduction]

d'immigration est qu'il peut y avoir des questions réelles et importantes ici. Le gouvernement estime que ce sont des choses simples et automatiques qui ne nécessitent pas d'enquête. Cela peut être vrai dans certains cas, mais pas dans d'autres. Aucun mécanisme n'est prévu pour présenter des questions litigieuses à la Commission. Elles peuvent se trouver ou non dans une catégorie qui relève de la Commission. Il doit y avoir des mécanismes, tant que les agents principaux d'immigration ont ces pouvoirs—que, selon nous, ils ne devraient pas avoir—pour présenter les questions litigieuses à la Commission. Une possibilité consiste à avoir quelque chose qui ressemble au test du minimum de fondement, selon lequel, toutes les fois qu'il y a un fait ou une suite de faits ou une certaine preuve tendant à démontrer à la Commission l'acceptabilité de la personne, le cas doit être transmis à la Commission.

Une autre possibilité est le test de départ de la Cour fédérale qui indique que, toute les fois que se pose une question défendable, l'agent principal d'immigration doit transmettre le cas à la Commission. Le problème qui se pose est que vous avez affaire à un agent d'immigration qui n'est pas indépendant du gouvernement et qui, malgré son titre, peut ne pas être du tout d'un niveau supérieur, peut ne pas s'y connaître en matière d'immigration ou de définition de réfugié ou de sujets qui touchent les droits de la personne, vous avez également affaire à un agent d'immigration qui se trouve dans une situation dans laquelle il n'y a ni audience ni conseiller. Il ou elle n'est pas en mesure de prendre des décisions sur une question litigieuse. Tant que ce mécanisme est en place, il devrait y avoir une façon d'amener devant la Commission les cas qui demandent une étude plus approfondie. C'est notre premier problème et il y a diverses façons de l'aborder et nous préférons nettement certaines d'entre elles.

Le deuxième problème que nous voulons aborder est celui de la disposition du tiers pays sûr. Elle se trouve dans la loi actuelle. Le projet de loi la relie à la possibilité d'accords multilatéraux. Le problème des réfugiés est la responsabilité de chaque pays. Tout ce qui permet une reconnaissance du statut de réfugié dans un autre pays est une forme de déplacement du fardeau et une abdication de responsabilité au sens de la Convention.

Notre position initiale est qu'il ne devrait pas y avoir de nomination aux termes de la disposition du tiers pays sûr. Nous nous sommes réjouis qu'il n'y en ait pas eu dans la législation actuelle. Nous sommes contents de le constater. Nous l'avions demandé au gouvernement et nous sommes heureux qu'il ait répondu de cette façon. Et ce serait également notre position en vertu de la nouvelle loi, qu'il ne devrait pas y avoir de législation relative à un tiers pays sûr. De toute évidence, toutefois, c'est ce que le gouvernement a l'intention de faire pendant tout le processus des accords multilatéraux.



*[Text]*

If we are going to talk about multilateral agreements, we must approach the subject from the point of view of the principle. When do multilateral agreements make sense? Our position is that they make sense in a context where there is harmonization of standards. What we have in mind are three types of standards: refugee definition standards, due process standards, and treatment of refugee standards.

Multilateral agreements do not make sense in a situation where we have a higher or a better refugee definition than another country and we are sending somebody back to a country where they will be refused but accepted here. They do not make sense in the context where we have a fair process and another country does not, and we are sending people back to an unfair process, when we in fact we would have been giving them a fair process. They do not make sense in the context where we are treating claimants in a humane manner and we are sending them back to a country that will treat the claimants in an inhumane manner.

Unfortunately, the outstanding agreements that are floating around do not deal with these issues at all. I have in mind the Dublin and Schengen agreements. The government has not explicitly stated it would sign on to these agreements. There has been some indication that the government might be tempted to sign on to them. These agreements have nothing to do with harmonization. They are just refugee determination allocation agreements.

In terms of the legislation, we suggest that the criteria used for designating safe third countries should be articulated as compulsory criteria rather than simply as guidelines for the Governor in Council. The bill says the Governor in Council should take this and that into account, but we submit that that is too vague. The act should say that, before there are such agreements, they should meet certain criteria. The criteria should be that refugee definition standards are met, that refugee procedure standards are met, and that refugee treatment standards are met. We would apply the same thing to the agreements that are negotiated themselves—although this may be going beyond what the bill itself would say: the government should not enter any such agreements until these standards are met. Our ultimate position is that there should not be these arrangements, and we would be just as happy to see that provision disappear from the bill altogether.

The third issue we want to deal with is carrier sanctions, which are very troublesome. Carrier sanctions prevent refugees from coming here at all to seek protection. The bill is draconian. It increases fines from \$5,000 to \$100,000 plus 3 years in prison. It changes a summary conviction offence to an indictable offence. Summary conviction means that after six months the charge can no longer be laid, but, with an

*[Traduction]*

Si nous devons parler d'accords multilatéraux, nous devons aborder le sujet du point de vue du principe. Quand des accords multilatéraux ont-ils du sens? Nous croyons qu'ils sont significatifs dans un contexte où il y a harmonisation des normes. Nous pensons à trois types de normes: des normes sur la définition du réfugié, sur la notion d'application régulière de la loi et sur le traitement réservé aux réfugiés.

Les accords multilatéraux n'ont pas de sens dans une situation où nous avons une définition meilleure et plus précise du réfugié que d'autres pays et nous renvoyons quelqu'un dans un pays où cette personne sera refusée, mais acceptée ici. Les accords ne sont pas significatifs dans le contexte où nous avons un processus juste alors que ce n'est pas le cas de l'autre pays et où nous renvoyons des gens à un processus inéquitable, alors que nous pourrions, en réalité, les avoir fait bénéficier d'un juste processus. Ils n'ont pas de sens dans le contexte où nous traitons les demandeurs d'une façon humaine et où nous les renvoyons dans un pays qui les traitera de façon inhumaine.

Malheureusement, les accords en suspens qui circulent ne traitent absolument pas de ces questions. Je pense aux accords de Dublin et de Schengen. Le gouvernement n'a pas explicitement indiqué qu'il s'engagerait dans ces accords. Il y a une indication selon laquelle le gouvernement pourrait être tenté de s'y engager. Ces accords n'ont rien à voir avec l'harmonisation. Ils ne sont que des accords de répartition de la reconnaissance du statut de réfugié.

Pour ce qui est de la législation, nous suggérons que les critères utilisés pour désigner des tiers pays sûrs devraient être envisagés comme des critères obligatoires, plutôt que simplement des lignes directrices pour le gouverneur en conseil. Le projet de loi indique que le gouverneur en conseil devrait prendre ceci et cela en considération, mais nous prétendons que cela est trop vague. La loi devrait stipuler qu'avant qu'il y ait de tels accords, ils devraient répondre à certains critères. Les critères devraient porter sur le respect des normes relatives à la définition, aux procédures ainsi qu'au traitement relatifs aux réfugiés. Nous appliquerions les mêmes principes aux accords négociés eux-mêmes - bien que cela puisse dépasser le libellé du projet de loi: le gouvernement ne devrait pas conclure de tels accords à moins que ces normes ne soient respectées. Notre position ultime est qu'il ne devrait pas y avoir de tels accords et nous serions tout aussi heureux de voir cette disposition disparaître complètement du projet de loi.

La troisième question dont nous voulons parler est celle des sanctions contre les transporteurs qui posent beaucoup de problèmes. Les sanctions contre les transporteurs empêchent les réfugiés de venir ici et de demander de la protection. Le projet de loi est draconien. Il permet d'augmenter les amendes pour les faire passer de 5 000 à 100 000 \$, plus 3 ans de prison. Il permet de transformer une infraction punissable sur déclara-

*[Text]*

indictable offence, the charge can be laid even years later. It allows for airplanes to be delayed if fines are not being paid, which means that passengers who have nothing to do with refugees may be held up for days and miss connecting flights simply because of this problem.

The bill creates offences that are not stated in the bill but are simply to be prescribed by regulation. People can go to jail for years and be fined hundreds of thousand of dollars based on offences that are not even in the law.

It sets up an administrative system whereby airlines have to put out cash up front, which is continually topped up, and again the law does not say when the government will deduct from the cash deposits. It is all going to be done by regulation, and it could be for anything. We really do not know. So there are many problems.

Airline associations have appeared before the House of Commons committee and may well have appeared before this committee. They have articulated these concerns perhaps in much the same way as we have. We would certainly like to see limits.

The law says that they are only charged for the first 72 hours of detention, but, again, the bill provides unlimited detention costs, no matter how long people are detained. We want to see some financial limits. We want to see prohibitions in the act rather than just having it dictated by regulation. It is too hard on the airlines to have them put up cash rather than pay fines. The problem is that it might well happen that the airlines do not have to pay the fines in the end, and yet they end up giving money to the government for years.

There have been prosecutions against the airlines, and they have basically been unsuccessful, meaning that the airlines have been able to show that they were not at fault and that they met the standard of due diligence. It appears as if the government is trying to win through legislation the battles it cannot win in court, which we submit is improper. Therefore, we think there is room for a drastic scaling back on the impositions on the airlines.

Those are the three main points that we wanted to mention, but, as I say, we continue to maintain all the concerns we have

*[Traduction]*

tion de culpabilité par procédure sommaire en une infraction punissable par voie d'acte d'accusation. Une déclaration de culpabilité par procédure sommaire signifie qu'après six mois, l'accusation ne peut plus être portée, mais, dans le cas d'une infraction punissable par voie d'acte d'accusation, l'accusation peut être portée même des années plus tard. Le projet de loi permet de retarder le départ des avions si les amendes ne sont pas payées, ce qui signifie que des passagers qui n'ont rien à voir avec les réfugiés peuvent être retenus pendant des jours et rater des correspondances en raison de ce problème.

Le projet de loi crée des infractions qui ne sont pas indiquées dans le projet de loi, mais qui sont simplement prescrites aux termes des règlements. Des gens peuvent être condamnés à des années de prison et à des amendes de centaines de milliers de dollars fondées sur des infractions qui ne sont même pas prévues dans la loi.

Ce qui permet d'établir un mécanisme administratif dans lequel les sociétés aériennes doivent verser des sommes qui augmentent sans cesse et, là encore, la loi n'indique pas quand le gouvernement les déduira des dépôts en espèces. Tout cela se fera par voie de règlement et pourrait s'appliquer à n'importe quoi. Nous ne le savons pas. Donc, il y a de nombreux problèmes.

Des représentants d'associations de transporteurs aériens se sont présentés devant le comité de la Chambre des communes et devant ce comité. Ils ont exprimé ces inquiétudes peut-être en grande partie de la même façon que nous l'avons fait. Vous voudrions certainement voir des limites.

La loi indique qu'il ne sont accusés que pour les 72 premières heures de détention, mais, là encore, le projet de loi prévoit des frais de garde, peu importe la durée de la détention. Nous aimerions voir certaines limites financières. Nous voulons voir des interdictions dans la loi plutôt que de simples indications dans les règlements. C'est trop difficile pour les transporteurs aériens de devoir faire des dépôts en espèces plutôt que de payer des amendes. Le problème qui pourrait se produire est que les transporteurs aériens, finalement, n'aient pas à payer d'amendes, et pourtant, ils auront donné de l'argent au gouvernement pendant des années.

Il y a eu des poursuites contre les transporteurs aériens et, en général, elles n'ont rien donné, ce qui signifie que les sociétés aériennes ont réussi à démontrer qu'elles n'étaient pas fautives et qu'elles respectaient la norme de la diligence raisonnable. Il semble que le gouvernement essaie de gagner par la législation les batailles qu'il ne peut gagner devant les tribunaux, ce que nous croyons être inapproprié. Par conséquent, nous croyons qu'il y a place pour une baisse considérable des impositions des transporteurs aériens.

Voilà les trois points principaux dont nous voulions vous entretenir mais, comme je l'ai dit, nous nous inquiétons tou-



[Text]

in mentioned in our brief, which deal with some issues that I have not talked about, such as the exclusion clauses and the inadmissibility clauses. We are open to questions on any part of our brief.

**The Acting Chairman:** I am going to commence the questioning by picking up on the third principal point of your presentation, the situation affecting carriers. Are you looking at it from the standpoint of what happens at that ticket counter or the check-in counter in some overseas airport? Is that really the issue?

**Mr. Matas:** Well, the more the airlines are punished for bringing refugees to Canada, the less likely it is they will do it, the more stringent they will become, and the harder it will be for people to get here.

**The Acting Chairman:** So, effectively, the airport or the airline agent at the check-in counter becomes a screening agent?

**Mr. Matas:** Yes, that is right. This is something that is in the present law now, and it is increased by the new law. It makes airline officials immigration agents, and they should not be.

The notion of airline fines or carrier sanctions is in the old law, Bill C-55. It is even in the prior law, the 1978 law. We do not think that should be there at all. It is particularly uncomfortable for us that these penalties are being increased, but we do not think the whole system of sanctions should be there at all.

**The Acting Chairman:** Is there a danger that if this legislation did become effective, people would fly to the United States and then come overland? That is the way you get around that problem.

**Mr. Matas:** Overland is not a complete solution either, because carrier sanctions apply to buses, trains and any commercial carrier. They would apply to taxis. People would have to walk over, and some do, of course, even now.

**The Acting Chairman:** If you get on an airplane at Charles de Gaulle airport, they screen your ticket and your travel documents. But if you get on the bus at the central station in New York or in Buffalo, that is not their practice, is it? Greyhound does not check your—

**Ms Worsfold:** If you are going across the border, it is the practice.

**The Acting Chairman:** For international travel it is?

[Traduction]

jours des problèmes que nous avons mentionnés dans notre mémoire, et qui portent sur certaines questions dont nous n'avons pas parlé, comme les clauses d'exclusion et de non-admissibilité. Nous sommes prêts à répondre aux questions portant sur n'importe quelle partie de notre mémoire.

**Le président suppléant:** Je commencerai les questions par le troisième point principal de votre présentation, la situation qui touche les transporteurs aériens. Est-ce que vous l'envisagez du point de vue de ce qui se passe à la billetterie ou au comptoir d'enregistrement dans certains aéroports d'outre-mer? Est-ce là le vrai problème?

**M. Matas:** Et bien, plus on punit les transporteurs aériens qui amènent des réfugiés au Canada, moins ils sont susceptibles de recommencer; plus ils deviennent stricts et plus il devient difficile pour les gens de se rendre ici.

**Le président suppléant:** Donc, dans les faits, l'agent de l'aéroport ou celui du transporteur aérien au comptoir d'enregistrement devient un agent de filtrage?

**M. Matas:** Oui, c'est vrai. Cela se trouve dans la loi, à l'heure actuelle et ces mesures sont accrues dans la nouvelle loi. Ce qui fait des représentants des transporteurs aériens des agents d'immigration, ce qu'ils devraient pas être.

La notion des amendes contre les sociétés aériennes ou des sanctions contre les transporteurs aériens se trouve dans l'ancienne loi, la loi C-55. Elle se trouve même dans la loi précédente, la loi de 1978. Nous ne croyons pas qu'elle devrait s'y trouver. Cela nous rend particulièrement mal à l'aise que ces pénalités soient augmentées, mais nous ne croyons pas que toutes ces mesures de sanctions devraient s'y trouver de quelque façon que ce soit.

**Le président suppléant:** Y a-t-il un danger que, si cette législation devient effective, les gens se rendront en avion aux États-Unis pour venir ensuite au Canada par voie terrestre? C'est la façon de contourner le problème.

**M. Matas:** La voie terrestre n'est pas une solution complète non plus parce que les sanctions contre les transporteurs s'appliquent aux autobus, aux trains et à tout transporteur commercial. Elles s'appliqueraient aux taxis. Les gens devraient passer la frontière à pied, et certains le font, bien sûr, même maintenant.

**Le président suppléant:** Si vous prenez l'avion à l'aéroport Charles de Gaulle, on filtre votre billet et vos documents de voyage. Mais, si vous prenez l'autobus à la Gare centrale à New York ou à Buffalo, tel n'est pas le cas, n'est-ce pas? Greyhound ne vérifie pas votre—

**Mme Worsfold:** Si vous traversez la frontière, c'est ce qui se fait.

**Le président suppléant:** Pour les voyages internationaux, n'est-ce pas?

[Text]

**Ms Worsfold:** International bus travel, yes.

**The Acting Chairman:** I see.

**Mr. Matas:** One also has to look at the domino effect. Every time any country makes its laws tougher for refugees, it creates an incentive for other countries to do the same. It is possible now that people will find a way around going through the States, but if that really does work, then that is an incentive for the Americans to have a law similar to ours. The cumulative effect is to push people further and further back until eventually they cannot get out of their original country.

Many refugee producing countries are faced with universal visa imposition systems. Visa imposition systems, along with carrier sanctions, end up meaning that nobody who is being persecuted can leave his or her country of origin.

**Senator Cochrane:** I want to pick up on the point of carriers. Do you think there should be some deterrent in the legislation to encourage these carriers to make an effort to ensure that their passengers are properly documented when they enter Canada?

**Mr. Matas:** As far as we are concerned, and as far as the carrier is concerned, the carriers are not immigration agents; they are people in business. They want people with real tickets. They do not want people with fraudulent tickets or else they lose money. That is their incentive and it should be left at that. I do not think carriers should be made part of the immigration system at all.

**Ms Worsfold:** In terms of the safety of the airplane we can see the responsibility of the airlines to check your baggage to ensure that you are not carrying a bomb; however, for many people coming on airplanes, if they are coming from certain countries—and there are many such countries—it is very difficult for them to get documents from those countries, and it is not the airline's business to be checking those documents. They are not immigration officers.

**Mr. Matas:** The reality is that many people without documents are refugees needing protection. One of the reasons they do not have documents is that their governments will not issue them documents because they are people out of sorts with their governments. Once a person is here they are not removed simply because they do not have documents. There is a consistency in saying that, if you are here, no matter what the state of your documents is, you can stay because you need

[Traduction]

**Mme Worsfold:** Pour les voyages internationaux par autobus, oui.

**Le président suppléant:** Je vois.

**M. Matas:** On doit également examiner la réaction en chaîne. Chaque fois qu'un pays renforce ses lois sur les réfugiés, il entraîne d'autres pays à faire la même chose. Il est possible maintenant que les gens trouvent une façon de contourner les États-Unis, mais, si de telles mesures fonctionnent réellement, elles contribueront à inciter les Américains à adopter une loi semblable à la nôtre. L'effet cumulatif consiste à faire reculer les gens le plus possible jusqu'à ce qu'éventuellement, ils ne puissent plus sortir de leur pays d'origine.

De nombreux pays d'où viennent les réfugiés se trouvent face à des mesures universelles d'imposition de visa. Ces mesures, ainsi que les sanctions contre les transporteurs, finissent par empêcher les personnes persécutées de quitter leur pays d'origine.

**Le sénateur Cochrane:** Je voudrais revenir sur la question des transporteurs. Pensez-vous qu'il devrait y avoir un certain mécanisme préventif dans la législation pour encourager ces transporteurs à s'efforcer de s'assurer que leurs passagers sont munis des documents requis lorsqu'ils entrent au Canada?

**M. Matas:** En ce qui nous concerne et en ce qui concerne le transporteur, les transporteurs ne sont pas des agents d'immigration; ce sont des gens d'affaires. Ils veulent avoir des passagers porteurs de billets valides. Ils ne veulent pas avoir des passagers porteurs de faux billets, sinon ils perdent se l'argent. C'est cela le véritable stimulant et on devrait en rester là. Je ne pense pas que les transporteurs devraient faire partie du système d'immigration.

**Mme Worsfold:** En ce qui concerne la sécurité de l'avion, nous pouvons considérer qu'il incombe aux lignes aériennes de vérifier vos bagages pour s'assurer que vous ne transportez pas de bombe; toutefois, pour bon nombre de personnes à bord d'avions, si elles viennent de certains pays,—et ces pays existent en grand nombre—il est très difficile pour ces personnes de se procurer des papiers dans ces pays, et ce n'est pas à la compagnie aérienne de vérifier ces documents. Ce ne sont pas des agents d'immigration.

**M. Matas:** La réalité est que de nombreuses personnes sans documents sont des réfugiés en quête de protection. L'une des raisons pour laquelle ils n'ont pas de documents est que leur gouvernement ne les leur délivre pas parce que ces personnes sont des opposants à leur gouvernement. Dès qu'une personne est ici, elle n'est pas transférée simplement parce qu'elle n'a pas les papiers requis. On s'accorde à dire que, si vous êtes ici, que vous ayez des papiers en règle ou non, vous pouvez rester



[Text]

protection, but we will not let you come here or we will do everything to stop you from coming here.

**Ms Worsfold:** Canada has signed the Geneva Convention, which specifies that refugees will not be punished when they are entering a country seeking protection. The law reflects that. The individual is not punished; it is the airline that is punished.

**Mr. Matas:** That is right.

**Senator Hébert:** In the light of what you have said about documents and so on, I cannot imagine asking the carriers and airlines to be sure that whoever travels on their planes has the proper documentation, especially when we admit that a real refugee most likely will not have any type of documentation, proper or otherwise. How can we dare say to the airlines, "Well, if the person has proper documentation you can accept him." Who of the two would be the most likely to be the refugee? It is the one that has no documentation. How can he get documentation?

The example I used this morning was of a refugee in a country like Somalia, where there is no government and he cannot get a piece of paper from any official because the country is in total chaos and there is no Canadian embassy there to give him any kind of visa. If we go along that route it clearly means that the government is trying in all kinds of ways to prevent real refugees from coming here. What is your explanation of that? You have studied the matter much more than I have to this point. What is the motive of the government in implementing such drastic measures as fines and demands on the airlines?

The same question applies to your first concern about the system of arrival and the immigration officer system. What motivation can our government have to have a system like that, if it is not to say that the fewer refugees we let in to this country the better. That is my impression, but perhaps you have studied it more and have another explanation.

**Mr. Michael Baffoe, Executive Member, Canadian Council for Refugees:** It seems that the aim of the government is to ensure that refugees do not come here for protection. The government is attacking the problem from three different angles. First, they are saying that, if you come through another country, then you have transited through a country where you could have sought refuge. You can then return to the port of entry. That means that you do not meet the eligibility requirements. But we have a situation here where the refugees who are coming here in need of protection are coming

[Traduction]

parce que vous avez besoin de protection, mais nous ne vous laisserons pas venir ici ou nous ferons tout notre possible pour vous empêcher de venir.

**Mme Worsfold:** Le Canada a signé la Convention de Genève qui stipule que les réfugiés ne seront pas punis lorsqu'ils entreront dans un pays pour y trouver asile. La loi en tient compte. Ce n'est pas l'individu qui est puni, mais la compagnie aérienne.

**M. Matas:** C'est exact.

**Le sénateur Hébert:** À la lumière de ce que vous avez dit au sujet des documents et ainsi de suite, je ne peux imaginer de demander aux transporteurs et aux compagnies aériennes de s'assurer que quiconque voyage à bord de leurs avions est muni des documents requis, en particulier lorsque nous admettons qu'un véritable réfugié ne possèdera très vraisemblablement aucun papier d'aucune sorte. Comment osons-nous dire aux compagnies aériennes, «En fait, si la personne est munie des documents requis, vous pouvez l'accepter.» Laquelle des deux sera la plus susceptible d'être un réfugié? C'est celle qui n'aura pas de papiers. Comment peut-elle se procurer des papiers?

L'exemple que j'ai pris ce matin était celui d'un réfugié d'un pays comme la Somalie, où il n'y a pas de gouvernement, et qui ne peut se procurer aucun papier auprès d'une autorité quelconque parce que le pays se trouve dans un chaos total et qu'il n'y a pas d'ambassade canadienne pour lui octroyer un visa quelconque. Si nous choisissons cette voie, cela signifie que le gouvernement s'efforce par tous les moyens d'empêcher les véritables réfugiés de venir ici. Quelle est votre explication sur ce point? Vous avez beaucoup plus approfondi la question que moi. Quel est le motif du gouvernement à appliquer des mesures aussi draconiennes que des amendes et des sommations à l'égard des compagnies aériennes?

La même question s'applique à votre première préoccupation au sujet du système d'arrivée et de l'agent d'immigration. Quelle motivation notre gouvernement peut-il avoir avec un tel système, sinon de dire que moins de réfugiés nous laisserons entrer dans ce pays, mieux ce sera. Telle est mon impression, mais peut-être avez-vous mieux étudié cette question et avez une autre explication.

**M. Michael Baffoe, membre exécutif, Conseil canadien des réfugiés:** Il me semble que le but du gouvernement est de s'assurer que les réfugiés ne viennent pas ici en quête de protection. Le gouvernement aborde le problème sous trois angles différents. Premièrement, il déclare que si vous passez par un autre pays, vous avez alors transité dans un pays où vous auriez pu demander l'asile. Vous pouvez donc retourner au port d'entrée. Cela signifie que vous ne répondez pas aux conditions d'admissibilité. Mais nous avons ici une situation où les réfugiés qui arrivent ici en quête de protection viennent de

[Text]

from countries where they cannot fly directly into Canada; they have to transit through European ports. When they arrive they are told, "Once you transited from Amsterdam, Paris, or whatever place, you could have sought protection over there." In effect, it will stop people from coming here because they cannot have direct flights and they will have to come from another point.

When it comes to carrier sanctions, it is just as Mr. Matas has said: the airlines will not carry into this country the people who need protection. Again you are talking about documents. I do not see how someone who has been persecuted by his government will go to the same government and say, "I am going to Canada so give me proper documents."

Looking at all of the various aspects of the law, such as carrier sanctions, transit points and documents, and so on, it is obvious that they all point to the fact that the government simply does not want to give protection to people who are really in need.

**Senator Hébert:** And a senior immigration officer is given a lot of power.

**Mr. Baffoe:** Talking from my own experience as a refugee, I entreat you to make sure that these powers for the senior immigration officers are not given, because refugees—and I include myself—are already suffering so many indignities and abuse at the point of entry, even in the present situation where the senior immigration officers do not have those powers on paper, that I hate to think of what will happen.

We have followed so many cases of people, including women, being stripped by officers at the port of entry, supposedly looking for documents. Sometimes some organizations try to follow these matters up and the applicants say, "We do not want any trouble. We have come here for protection so let the matter rest there because I am afraid that if you publicize my case I will be sent back."

When the processing officer is looking at the file he may say, "Now that you have been accepted let us try and see what we can do in this case." But the applicant quite often says, "I do not want any trouble. If the government has decided to give me protection, let the matter rest there". And that is the situation at the present time, even when they do not have that power on paper.

There have been many incidents at ports of entry, especially at the Mirabel Airport in Montreal, where, as soon as someone arrives, he or she is asked, "Where is your passport or ticket?" Quite often the refugee responds, "I do not have it." You then have the officer taking the claimant to the back and saying to

[Traduction]

pays dont la liaison aérienne avec le Canada n'est pas directe; ils doivent transiter par des ports européens. À leur arrivée, on leur dit: «Lorsque vous avez transité par Amsterdam, Paris ou un autre lieu quelconque, vous auriez pu demander l'asile à cet endroit.» En effet, cela empêchera les gens de venir ici parce qu'ils ne peuvent pas avoir des vols directs et qu'ils doivent passer par un autre lieu.

En ce qui concerne les sanctions à l'égard des transporteurs, c'est exactement comme M. Matas l'a affirmé: les compagnies aériennes ne transporteront pas dans ce pays les personnes en quête de protection. Ici encore, vous parlez de documents. Je ne vois pas comment quelqu'un qui a été persécuté par son gouvernement s'adressera à ce même gouvernement et déclarera: «Je pars au Canada et j'ai besoin de certains documents.»

Si l'on considère les divers aspects de la loi, tels que les sanctions à l'égard du transporteur, les points de transit et les documents, et ainsi de suite, il est évident que tout cela souligne le fait que le gouvernement ne veut tout simplement pas accorder la protection aux personnes qui en ont vraiment besoin.

**Le sénateur Hébert:** Et l'on octroie un pouvoir considérable à un agent principal d'immigration.

**M. Baffoe:** D'après mon expérience personnelle de réfugié, je vous prie instamment de vous assurer que ces pouvoirs ne soient pas accordés aux agents principaux d'immigration, parce que les réfugiés—y compris moi-même—souffrent déjà de tant d'indignités et d'abus au point d'entrée, même dans la situation actuelle où les agents principaux d'immigration ne détiennent pas officiellement ces pouvoirs, que je tremble de penser à ce qui va arriver.

Nous avons examiné tant de cas de personnes, y compris des femmes, fouillées et déshabillées par des agents au port d'entrée, censément à la recherche de documents. Parfois, certaines organisations essaient d'étudier ces cas et les demandeurs nous disent: «Nous ne voulons pas d'ennuis. Nous sommes venus ici en quête de protection, aussi laissez tomber cette affaire, car je crains que si vous faites connaître mon cas, je serai renvoyé.»

Lorsque l'agent de traitement examine le dossier, il peut déclarer: «Maintenant que vous avez été accepté, voyons voir ce que nous pouvons faire dans ce cas.» Mais le demandeur répond souvent: «Je ne veux pas de problème. Si le gouvernement a décidé de m'accorder la protection, laissons tomber cette affaire». Telle est la situation maintenant, même lorsqu'ils ne disposent pas officiellement de ce pouvoir.

De nombreux incidents se sont produits à des ports d'entrée, en particulier à l'aéroport de Mirabel, à Montréal, où dès que quelqu'un arrive, homme ou femme, on lui demande: «Où est votre passeport ou votre billet?». Très souvent, le réfugié répond: «Je n'en ai pas». L'agent amène alors le



[Text]

him, "The plane that you came on is over there heating up. If you do not tell us and show us your documents you will go back." For someone who is already terrified, even in these present circumstances, this is the way they treat them. If the senior immigration officers are given powers to send people back at the point of entry because they do not have documents, it will get worse.

**Senator Hébert:** Would you mind telling us how it happened in your case?

**Mr. Baffoe:** In my case I was threatened by the officer. I had my own passport but I did not have a visa. They said, "How did you come here?" I said, "I came with a false visa and I was afraid that if I showed it here I might be deported." He said, "Okay. You see the plane you came with? It is still there. It has one hour to stay at the port of entry. If you do not tell us, or if you have hidden your visa and you do not show it to us, we will send you back. I said, "I have nothing to show you."

These are situations where there are some people who freak out. They might freak out under that intense questioning and intimidation. Things worse than this occur all the time at the port of entry; for example, there are threats and all kinds of things.

**Senator Hébert:** What would have happened had you arrived in the same circumstances and Bill C-86 had been the law of the land?

**Mr. Baffoe:** Maybe I would have had about a 15- or 20-minute interview with the officer and since I could not produce the document that he was looking for I would have been sent back.

**Senator Hébert:** And you would not be here today.

**Mr. Baffoe:** That's right.

**Senator Hébert:** Where would you be?

**Mr. Baffoe:** I do not know. I would not be allowed to appear before you.

**Mr. Matas:** There are documented cases of people in the system who are turned around and sent back. One of the cases I drew to the attention of the House of Commons was a reported case in Australia of someone named Azemoudah who had come to Sydney from Iran via Bombay and Hong Kong.

There was a lawyer waiting for him at the Sydney airport; the immigration officials would not let the lawyer in. They sent Azemoudah back to Hong Kong; the lawyer went to court, got a court order ordering the government to have this fellow brought back, but by the time they got the court order Azemoudah had been sent from Hong Kong to Bombay, from Bombay back to Iran, and in Iran to jail, and he has never been heard from since.

[Traduction]

demandeur à l'arrière et lui dit «L'avion à bord duquel vous êtes arrivé est tout prêt à repartir. Si vous ne nous montrez pas vos documents, vous retournerez d'où vous venez.» Pour quelqu'un qui est déjà terrifié, même dans ces circonstances, telle est la manière dont on le traite. Si les agents principaux d'immigration sont habilités à renvoyer les gens au point d'entrée parce qu'ils n'ont pas les papiers requis, ce sera pire.

**Le sénateur Hébert:** Voudriez-vous nous dire comment cela s'est passé dans votre cas?

**M. Baffoe:** Dans mon cas, j'ai été menacé par l'agent. J'avais mon passeport, mais je n'avais pas de visa. On m'a dit «Comment êtes-vous venu ici?». J'ai répondu: «Je suis venu avec un faux visa et je craignais que si je le montrais, je risquais la déportation.» L'agent m'a déclaré «Okay. Vous voyez l'avion qui vous a amené ici? Il est encore là. Il doit rester une heure au port d'entrée. Si vous ne nous dites pas, ou si vous avez caché votre visa et que vous ne nous le montrez pas, nous vous renvoyons. J'ai déclaré «Je n'ai rien à vous montrer».

Il y a des cas où certaines personnes peuvent craquer. Elles peuvent craquer sous l'effet d'interrogatoires serrés et de l'intimidation. Des choses pires que cela se produisent tout le temps au port d'entrée; par exemple, il y a des menaces et toutes sortes de choses.

**Le sénateur Hébert:** Que se serait-il passé si vous étiez arrivé dans les mêmes circonstances et que le projet de loi C-86 avait été la loi en vigueur?

**M. Baffoe:** J'aurais peut-être eu droit à une entrevue de 15 ou 20 minutes avec l'agent et puisque je n'aurais pu lui fournir les papiers demandés, il m'aurait renvoyé.

**Le sénateur Hébert:** Et vous ne seriez pas ici aujourd'hui.

**M. Baffoe:** Exact.

**Le sénateur Hébert:** Où seriez-vous?

**M. Baffoe:** Je ne sais pas. Je n'aurais pas le droit de me présenter devant vous.

**M. Matas:** Il existe des cas bien documentés sur des personnes qui ont été refusées et renvoyées par le système. L'un des cas sur lequel j'ai attiré l'attention de la Chambre des Communes et qui est bien connu en Australie est celui d'une personne nommée Azemoudah qui s'était rendu de l'Iran à Sydney en passant par Bombay et Hong Kong.

Un avocat l'attendait à l'aéroport de Sydney; les agents d'immigration ne voulaient pas laisser passer l'avocat. Ils ont retourné Azemoudah à Hong Kong; l'avocat s'est adressé à la cour, a obtenu une ordonnance enjoignant le gouvernement de ramener cette personne, mais lorsqu'il a obtenu l'ordonnance de la cour, Azemoudah avait déjà été renvoyé de Hong Kong à Bombay et de là en Iran où il a été emprisonné et personne n'a jamais entendu parler de lui depuis.

[Text]

Once we have in place a system like the one Bill C-86 proposes, that sort of scenario could happen in Canada. There would be nothing to stop it.

**Senator Hébert:** Would you go as far as saying that these things, which seem evident when we hear you describing them, have not touched at all our people in the Immigration and Refugee Board? You must have argued that with them.

**Mr. Matas:** We had a meeting this morning with the people concerned with refugee affairs. The government shows some flexibility in this area. There is a possibility that the government will accept some amendments in this area of the bill. It is worthwhile that the Senate turn its attention to considering various constructive proposals that would deal with this problem. It may not necessarily fall on deaf ears.

**The Acting Chairman:** Mr. Baffoe, clause 36 of the bill amending section 46.01 does not provide that the failure to have the proper documents could be a ground for being turned back. That is not what is stated here. There are other conditions. The issue of the documents applies to some other issues, but not the one for turning back refugees.

**Mr. Matas:** But the problem with lack of documentation is that it gets you into the whole safe third country scenario. If you do not have the documents there is always the possibility that you will be returnable to a safe third country.

One of the regrettable facets of immigration is that when they think someone is returnable they try to return them first and see what happens afterwards. This is a problem we have had recently with some Somalians; the government thinks they are from Djibouti and not from Somalia. There are no documents so it is the governments's point of view. Rather than check with the Djibouti government they take them back to Djibouti and see what happens. We had a case recently where the Djibouti government rejected them and they bounced back here. In other cases we have heard that the Djibouti government has sent them on to Somalia or Kenya.

Unless you have some sort of independent supervisory system in place with the courts and access to counsel, basically anything can happen. It may not be what the law allows and it may be abuse of the law, but if you do not set up any checks in the system abuse becomes possible.

**Senator Di Nino:** Thank you for your comments, all of you. I will change my line of thought a bit as opposed to going through some of the questions I had marked down.

[Traduction]

Lorsqu'un système comme celui que propose le projet de loi C-86 sera en place, ce genre de chose pourra se produire au Canada. Rien ne pourra l'arrêter.

**Le sénateur Hébert:** Iriez-vous jusqu'à dire que ces faits, qui parlent d'eux-mêmes lorsque nous vous écoutons les décrire, n'ont pas du tout touché les gens de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié? Vous avez dû vous argumenter avec eux.

**M. Matas:** Ce matin, nous avons eu une réunion avec les responsables des affaires des réfugiés. Le gouvernement fait preuve d'une certaine souplesse dans ce domaine. Il est possible que le gouvernement accepte d'apporter certaines modifications à cette partie du projet de loi. Il est utile que le Sénat prête attention à diverses propositions constructives qui permettraient de régler ce problème. On ne fera pas nécessairement la sourde oreille à nos demandes.

**Le président suppléant:** M. Baffoe, l'article 36 du projet de loi modifiant le paragraphe 46.01 ne prévoit pas que l'incapacité de produire les papiers adéquats soit un motif de refus. Ce n'est pas ce qui y est énoncé. Il y a d'autres conditions. L'absence de papiers entraîne d'autres conséquences, mais non pas le refus des réfugiés.

**M. Matas:** Mais le problème de l'absence de papiers d'identité est que vous vous retrouvez dans le scénario du tiers pays sûr. Sans papier, il est toujours possible que vous soyez retourné dans un tiers pays sûr.

L'un des aspects regrettables de l'immigration est que lorsqu'ils pensent que quelqu'un peut-être retourné, ils le retournent tout d'abord et voient ce qui se produit ensuite. C'est un problème que nous avons eu récemment avec certains Somaliens; le gouvernement pense qu'ils viennent de Djibouti et non pas de Somalie. Ils n'ont aucun papier et c'est le point de vue du gouvernement qui l'emporte. Plutôt que de vérifier auprès du gouvernement de Djibouti, on les ramène dans ce pays et on attend de voir ce qui se produit. Nous avons eu récemment un cas où le gouvernement de Djibouti les a refusés et nous les a retournés. Dans d'autres cas, nous avons entendu dire que le gouvernement de Djibouti les avait retournés en Somalie ou au Kenya.

À moins que vous ne disposiez d'un mécanisme indépendant de surveillance en rapport avec les tribunaux et avec l'accès à un avocat ou autre conseil, presque n'importe quoi peut se produire. Cela peut ne pas être ce que permet la loi et peut même la transgresser, mais si vous ne dotez pas le système de points de vérification, il est possible qu'il y ait des abus.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie tous de vos commentaires. Je vais un peu modifier ma ligne de pensée, par contre je vais vous poser certaines des questions que j'ai notées.



[Text]

One of the problems that we have—and we all are guilty of this—is that we can take an extreme example on one side and take an extreme example on the other side. We have people talking about the entrance into Canada of terrorists and criminals. That has happened. We should bring the dialogue or debate down to a level of the elimination of the extremes.

Do not give me the example of what happened in Australia, because, frankly, that is not Canada. Tell us how and what we should be doing in your opinion to improve the legislation that is now before us to make it possible for fair and proper treatment, in your case, of refugees so that the refugee determination process is a better one than we have today and receives general acceptance by the Canadian public.

You have to agree that if it is not acceptable to the public at large—and again forgetting the two extremes—then it will not fly. I am not sure that we accomplish a great deal by giving extreme examples on one side of the argument or on the other side. You have made some recommendations, but in reality I want to hear statistics and facts that deal with everyday general occurrences and not the exceptions.

**Mr. Matas:** First, this time around we have not had the breakdown in the system and the breakdown in public confidence that preceded the Bill C-55 legislation. At the time of Bill C-55 there needed to be a complete change in the system because the old system was not working.

With Bill C-86 I would not say that there is a lot of widespread dissatisfaction. There are problems in the system. To a certain extent the bill deals with them and to a certain extent it does not deal with them, or it makes them worse, but the problems are more at the margin now than they were in 1989 and prior. In some ways the bill improves things. It moves credible basis from an intermediate stage to the full hearing and removes the credible basis hearing, which we are glad to see.

The problem is that the bill splits up eligibility and credible basis. Eligibility and credible basis used to be together in an intermediate hearing, which is now abolished—which is fine and is an improvement. It moves credible basis to full hearing, where it should go. We are happy with that. However, the bill takes eligibility and puts it, for some cases, with the senior immigration officer at the airport. That is a problem. Statistically, you can say that most cases succeed at eligibility right now.

**Senator Di Nino:** "Most" being what: 90, 80, 60 per cent? I do not know.

[Traduction]

L'un des problèmes que nous avons—et nous en sommes tous coupables—est que nous pouvons donner des exemples extrêmes dans un sens comme dans l'autre. Certaines personnes parlent de l'entrée au Canada de terroristes et de criminels. Cela s'est produit. Nous devrions ramener le dialogue ou le débat à un niveau ne comportant pas de cas extrême.

Ne me donnez pas l'exemple de ce qui s'est produit en Australie parce que, à franchement parler, ce n'est pas le Canada. Dites-nous comment et où, à votre avis, améliorer le projet de loi qui nous occupe afin qu'il soit possible d'accorder un traitement juste et adéquat, dans le cas présent, aux réfugiés afin que le processus de détermination du statut de réfugié soit meilleur que celui que nous avons aujourd'hui et soit bien reçu par le public canadien.

Vous serez d'accord avec moi que s'il n'est pas acceptable pour le grand public—et à nouveau oublions les deux extrêmes—il n'aura alors aucune chance. Je ne suis pas certain qu'en donnant des exemples extrêmes dans un sens ou dans l'autre, nous en accomplissons beaucoup. Vous avez formulé certaines recommandations, mais, en fait, je souhaite entendre des statistiques et des faits relatifs à des situations courantes et non pas à des exceptions.

**M. Matas:** En premier lieu, cette fois-ci, le système n'est pas en panne et le public ne nous a pas retiré sa confiance comme il l'a fait avant l'adoption du projet de loi C-55. À l'époque du projet de loi C-55, il fallait changer complètement le système parce que l'ancien ne fonctionnait pas.

Je ne dirais pas que le projet de loi C-86 soit à l'origine d'une insatisfaction à grande échelle. Le système a des lacunes. D'une part, le projet de loi en tient compte et d'autre part il ne les comble pas ou les empire, mais les problèmes sont actuellement plus marginaux qu'ils ne l'étaient en 1989 et auparavant. D'une certaine façon, le projet de loi améliore les choses. Il fait s'appliquer la notion d'un minimum de fondement non plus à un stade intermédiaire mais à l'instruction approfondie et élimine l'audience destinée à déterminer le minimum de fondement, ce dont nous sommes heureux.

Le problème est que le projet de loi établit une distinction entre la recevabilité et le minimum de fondement. La recevabilité et le minimum de fondement étaient des concepts utilisés conjointement lors d'une audience intermédiaire, ce qui n'existe maintenant plus—ce qui est bien et constitue une amélioration. Elle fait intervenir le concept de minimum de fondement lors de l'instruction approfondie, là où il devrait se trouver. Nous en sommes très heureux. Toutefois, le projet de loi confie la détermination de la recevabilité, dans certains cas, à l'agent principal à l'aéroport. C'est un problème. Statistiquement parlant, vous pouvez dire que la plupart des cas ont été jugés recevables à l'heure actuelle.

**Le sénateur Di Nino:** «La plupart» représentant quel pourcentage: 90, 80 ou 60 p. 100? Je ne sais pas.

[Text]

**Mr. Matas:** All except 100 a year.

**Ms Worsfold:** Approximately 99 per cent.

**Senator Di Nino:** So 99 per cent of the cases are processed.

**Mr. Matas:** They go through eligibility, but that figure will be dramatically affected by the coming into place of the safe third country rule because the safe third country rule moves through the eligibility system. If we move these eligibility requirements through, what used to be 99 per cent will instead be about 55 per cent or 60 per cent. Thousands of people who come from the United States or Europe will be caught up by the eligibility requirements. It is the coupling of the two that will cause problems statistically across the board and not just in extreme cases. If there were no safe third country designation on the horizon you could say that the senior immigration officer is just a small minority phenomenon and it will only be a few cases a year.

We as a council worry about these few cases, but if you are talking about statistics it will not be statistically significant. With the safe third country rule it will be significant. The answer has to be to address both problems. You will not solve the problem only by clearing up the senior immigration eligibility determination problems or the safe third country problems alone. They both have to be addressed. We have made several suggestions about how they could be addressed.

**Senator Di Nino:** My understanding is that at the current time about 15 per cent of those who come to Canada—that is refugees, immigration, and so on—are chosen by the government, in effect, and about 85 or so per cent are self-chosen. By that I mean family reunification, which is essentially a matter of application, and refugees, and so on. However, we actually only choose a very small percentage of the number of people who come into this country. Do you have any facts on that?

**Ms Worsfold:** It depends on how one looks at the statistics. We would look at the statistics and say that the humanitarian component, the refugees, is approximately 20 per cent. We feel it is very important that there be a humanitarian component to an immigration program.

**Senator Di Nino:** We agree.

**Ms Worsfold:** In terms of what percentage is selected by Canada, when an independent immigrant is selected, is that single individual selected and counted as one, or is the single individual counted with his or her family? If the family is not counted, I think the counting is funny.

**Senator Di Nino:** I must admit that I do not have the statistics with me and I may be on dangerous ground, but I believe

[Traduction]

**M. Matas:** Tout sauf 100 p. 100 par année.

**Mme Worsfold:** Environ 99 p. 100.

**Le sénateur Di Nino:** De sorte que 99 p. 100 des cas sont traités.

**M. Matas:** On juge leur revendication recevable, mais ce chiffre sera modifié de façon spectaculaire par l'entrée en vigueur de la règle d'un tiers pays sûr parce que celle-ci agit sur le système de recevabilité. Si le niveau où s'appliqueront les conditions de recevabilité n'est plus le même, nous aurons 55 ou 60 p. 100 au lieu de 99 p. 100. Les milliers de personnes en provenance des États-Unis ou de l'Europe seront aux prises avec les conditions de recevabilité. C'est la conjugaison des deux qui sera à l'origine des problèmes qui surviendront, statistiquement parlant, d'une façon régulière et non pas uniquement dans des cas extrêmes. S'il n'y avait aucune désignation des tiers pays sûrs à l'horizon, vous pourriez dire que l'agent principal n'est qu'un phénomène minoritaire de moindre importance et qu'il n'y aura que quelques cas par année.

Nous, du Conseil, nous préoccupons de ces quelques cas, mais si vous parlez statistiques, disons que ce ne sera pas statistiquement significatif. Cela le sera avec la règle du tiers pays sûr. La solution consistera à aborder les deux problèmes. Vous ne résoudrez pas le problème en éliminant les problèmes relatifs à la détermination de la recevabilité par un agent principal ou ceux relatifs à un tiers pays sûr. Ils doivent tous deux être abordés. Nous avons formulé plusieurs suggestions, sauf sur la façon de les aborder.

**Le sénateur Di Nino:** Si j'ai bien compris, à l'heure actuelle, environ 15 p. 100 des personnes qui viennent au Canada—c'est-à-dire les réfugiés, les immigrants, etc.—sont en fait choisies par le gouvernement, mais non pas l'autre 85 p. 100. Je veux dire que ce dernier pourcentage provient de réunions des familles, ce qui est essentiellement une question de mise en application, et de réfugiés, etc. Quoiqu'il en soit, à l'heure actuelle, nous ne choisissons qu'un très faible pourcentage du nombre de personnes qui viennent au pays. Avez-vous des faits à nous présenter à ce sujet?

**Mme Worsford:** Cela dépend comment on prend les statistiques. On pourrait les regarder et dire que le volet humanitaire, les réfugiés, représente à peu près 20 p. 100. À notre avis, il est très important qu'un programme d'immigration ait un volet humanitaire.

**Le sénateur Di Nino:** Nous sommes aussi de cet avis.

**Mme Worsford:** En ce qui concerne le pourcentage sélectionné par le Canada, quand un immigrant indépendant est sélectionné, est-ce qu'il est sélectionné et compté comme une seule personne, ou le compte-t-on avec sa famille? Si on ne compte pas la famille, c'est une drôle de façon de procéder.

**Le sénateur Di Nino:** Je dois admettre que je n'ai pas les statistiques avec moi; je suis donc peut-être sur un terrain glis-



[Text]

that the statistics are for all the people who enter Canada under either selected or non-selected classes and include everyone associated with the individual.

**Mr. Matas:** I would break up the statistics differently. I do not think there are two categories; there are three. There are self selected, government selected, and then there are those people who are selected by Canadians but not by the Canadian government. When I say "by Canadians but not by the Canadian government", I am talking about family members here who select family members abroad and sponsorship groups which our organization represents that sponsor refugees abroad. We should not think of Canadian selection as only being Canadian government selection. We should think of Canadian selection as including the selection by individual Canadians. If Canadian selection is looked at as including both those groups, then there is a larger percentage than 50 per cent.

**Senator Di Nino:** Again depending on how one counts.

**Mr. Matas:** Yes.

**Senator Di Nino:** Your presentation made me feel very uncomfortable.

**Mr. Matas:** I apologize.

**Senator Di Nino:** Do not apologize.

**Senator Hébert:** I liked it.

**Senator Di Nino:** Your presentation made me feel as if we were an uncaring country, as if we were one of the worst where refugees and immigration were concerned. I would challenge that very strongly in a different forum since, as I said before to another witness, we are not here to debate, but are here to listen and learn from you. I must admit that I felt very uncomfortable when I heard the presentation, particularly being one who was not born here but who calls himself a Canadian by choice and who is very protective of this country and what it has done and the manner in which it has opened up its arms and pocketbook to so many different places. If there is a country in the world that can illustrate how we can live as brothers and sisters, it is this country. We have every race, colour and creed; we have the rainbow of the world. I am not sure that the feeling I received from your presentation is deserved by our country. I make those comments in anticipation of my next question.

If I read the legislation correctly, apart from two, three or four provisions about which you may have some concerns, and frankly some of them I share, the provisions are quite positive.

[Traduction]

sant, mais je crois que les statistiques concernent toutes les personnes qui arrivent au Canada, qu'elles soient dans les catégories sélectionné ou non sélectionné, et tiennent compte de toutes les personnes associées avec l'immigrant.

**M. Matas:** Je ventilerais ces statistiques différemment. Je ne crois pas qu'il y ait deux catégories; il y en a trois, qui sont: auto-sélectionné, sélectionné par le gouvernement et les gens qui sont sélectionnés par des Canadiens mais pas par le gouvernement. Quand je dis «par des Canadiens mais pas par le gouvernement», je parle des membres d'une famille ici qui sélectionnent des membres de leur famille à l'étranger et des groupes de parrainage que représente notre organisation et qui parrainent des réfugiés à l'étranger. La sélection canadienne n'est pas faite uniquement par le gouvernement; nous devons y inclure celle faite par des citoyens canadiens. Si on considère la sélection canadienne comme l'ensemble de ces deux groupes, elle représente donc un pourcentage supérieur à 50 p. 100.

**Le sénateur Di Nino:** Cela dépend encore comment on compte.

**M. Matas:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Votre présentation me met très mal à l'aise.

**M. Matas:** J'en suis désolé.

**Le sénateur Di Nino:** Il n'y a pas de quoi.

**Le sénateur Hébert:** Moi, je l'ai bien aimée.

**Le sénateur Di Nino:** Votre présentation m'a donné l'impression que nous étions un pays sans coeur, que nous étions parmi les pires en ce qui concerne les réfugiés et l'immigration. Dans d'autres circonstances, je la contesterais avec véhémence, mais, comme je le disais à un autre témoin, nous sommes ici pour vous écouter et connaître votre point de vue, et non pour discuter. Je dois admettre cependant que je me suis senti mal à l'aise, surtout en tant que personne qui n'est pas née ici, mais se considère comme un Canadien d'élection, et qui défend ce pays, ainsi que ce qu'il a fait, la manière dont il ouvert les bras et les cordons de sa bourse à tant de gens. S'il est un pays au monde qui fait la preuve qu'on peut vivre dans la fraternité, c'est bien celui-ci. Nous avons des gens de toutes les races, de toutes les couleurs et de toutes les religions; nous sommes l'arc-en-ciel du monde. Je ne suis pas sûr que notre pays mérite ce que j'ai senti dans votre témoignage. Je fais ces commentaires en préparation de ma prochaine question.

Si je comprends bien la législation, mis à part trois ou quatre dispositions qui vous inquiètent un peu, et, franchement, j'en partage quelques-unes, les autres sont très positives.

[Text]

Do you have anything else to say? For instance, do you have any comments with respect to family reunification? Once a refugee is landed he or she can bring in his or her family right away. That is a major step forward and something for which we should applaud the government. There are also other issues of that nature. Do you have anything else to say that is of a positive nature that we can hang our hat on and say, in effect, that this is not a bad piece of legislation, but perhaps it could be improved in such and such a manner?

**Mr. Matas:** There are some things that we like about the legislation. I mentioned the one about moving credible basis to a full hearing. That is something we like.

**Senator Di Nino:** How about the speeding up of the process?

**Mr. Matas:** That will speed up the process, that is correct, and that is an improvement.

There is the provision which you mentioned about a refugee being able to sponsor his or her family at the time they apply for landing rather than having to be landed before sponsoring. That is an improvement as far as we are concerned, but it is only a halfway house. It is not as quick as we would like to see it. The resolution that the Canadian Council for Refugees adopted is that, once someone is recognized as a refugee, he or she should be allowed to bring his or her family immediately on minister's permits rather than have to go through the normal sponsorship process.

**Senator Di Nino:** How long will that take?

**Mr. Matas:** Unfortunately, recently the normal sponsorship process has been taking two years plus. That was before the priorities were changed. The size of the family class has been decreased and the change in the priorities may speed things up, but we have not seen the new system work itself out yet.

Another provision that we like in the bill is that presently under the law, once a refugee is recognized, he or she cannot be landed if he or she has medical problems or is on welfare. That has been removed. Now a recognized refugee can be landed even if he or she is on welfare. So there are some positive things there.

With respect to your comment about feeling uncomfortable, of course you are free to draw whatever interpretations you want from our remarks. Obviously, this is a caring Senate or we would not be here. Also, it is a caring country or we would not have the support we have and the provisions we have in the bill. We come to the Senate not to criticize the government

[Traduction]

Voulez-vous ajouter quelque chose? Par exemple, avez-vous des commentaires en ce qui concerne la réunion des familles? Une fois qu'un réfugié a reçu le droit d'établissement, il peut immédiatement faire venir sa famille. Il y a là un énorme progrès, pour lequel nous devrions applaudir le gouvernement. Il y a aussi d'autres questions de cette nature. Avez-vous un point à mentionner qui soit positif et dont nous puissions être fiers et dire que, en effet, c'est une législation qui n'est pas mauvaise, même s'il reste moyen de l'améliorer comme ceci ou comme cela?

**M. Matas:** Il y a certaines choses que nous aimons dans la législation. J'ai mentionné, entre autres, le passage du minimum de fondement à une audition pleine et entière. C'est quelque chose que nous aimons bien.

**Le sénateur Di Nino:** Que pensez-vous de l'accélération du processus?

**M. Matas:** C'est vrai, le processus sera accéléré, et c'est une amélioration.

Il y a aussi la disposition que vous avez mentionnée, qui concerne la possibilité pour un réfugié de parrainer les membres de sa famille au moment où ils demandent le droit d'établissement au lieu d'attendre qu'ils soient établis pour les parrainer. Pour nous, il s'agit là d'une amélioration, quoiqu'encore insuffisante. Ce n'est pas aussi rapide que nous l'aimerions. La résolution qu'a adoptée le Conseil canadien pour les réfugiés est que, une fois qu'une personne a reçu le statut de réfugié, elle devrait pouvoir faire venir sa famille immédiatement, en vertu de permis ministériels, plutôt que de les voir être soumis au processus normal de parrainage.

**Le sénateur Di Nino:** Combien de temps cela prendrait-il?

**M. Matas:** Malheureusement, ces dernières années, le processus normal demande deux ans, ou plus. C'était avant le changement des priorités. La taille de la catégorie «famille» a été réduite et la modification des priorités peut accélérer les choses, mais nous n'avons pas encore vu le nouveau système à l'oeuvre.

Une autre disposition intéressante du projet de loi concerne une disposition de la Loi actuelle, selon laquelle, une fois qu'une personne a reçu le statut de réfugié, elle ne reçoit pas le droit d'établissement si elle a des problèmes d'ordre médical ou est incapable de subvenir à ses besoins. Cette disposition a été abrogée. Maintenant, une personne ayant reçu le statut de réfugié peut recevoir le droit d'établissement même dans les cas ci-dessus. Il y a donc là quelque chose de positif.

Vous disiez que vous vous sentiez mal à l'aise; bien sûr, vous avez le droit aux conclusions que vous voulez tirer de notre intervention. De toute évidence, si le Sénat se désintéressait de nos préoccupations, nous ne serions pas ici. Le pays aussi a de ces préoccupations; sinon, nous n'aurions pas l'appui que nous avons reçu, non plus que les dispositions du



[Text]

but with the hope that the bill will be amended in line with Canada's humanitarian tradition. We believe that it is realistically possible for that to be done and that it can be done through a Senate initiative. We do not mean to suggest the contrary.

**Senator Di Nino:** I thank you for making me feel better.

**Senator Hébert:** I said, humorously, that, as opposed to my colleague, I liked the brief. That was not a joke. I really did like it, but not, however, because it is very critical of a government bill, but because it gives me, as a Canadian, the very proof that we are entitled to this great reputation that we have around the world as a humanitarian country because of our openness to refugees. We have a good reputation. One of the reasons that we have a good reputation is that we have always had groups like yours, and others that we have heard from today and from whom we will hear later, who are our conscience and who remind us politicians and our bureaucrats and lawyers that we are dealing with human beings in peril. That is why we are a great country.

In conclusion, that is why I liked your brief very much.

**The Acting Chairman:** Mr. Matas, the family reunification provisions in this bill are going in the right direction and that is one of the happy signs.

**Mr. Matas:** It is in the right direction, yes.

**The Acting Chairman:** Would you comment on the definition of "family" for family unification, the extended family, and how it might be defined?

**Mr. Matas:** There is one complexity in the Immigration Act and perhaps this is something you might want to look into. I have not been able to figure it out yet. The definition of family is in the regulations, except for refugees, where the definition of family is now in the act. It is a broader definition in the act for refugees than the general definition of family in the regulations. That broader definition of family in the act for refugees is now being abolished, so that refugees will be subject to the definition of family that is in the regulations.

I am uncertain whether the provision in the act affects only the refugee family in Canada or also the refugee family abroad. Obviously, if it affects the refugee family abroad, the repeal is a lot more significant than if it affects the refugee family in Canada.

My reading and interpretation of the act is that it affects only the refugee family in Canada. When the government changed the regulations about family class it stated in the *Canada Gazette* that the definition of refugee in the act

[Traduction]

projet de loi. Nous ne sommes pas venus devant le Sénat pour critiquer le gouvernement, mais dans l'espoir que le projet de loi sera modifié pour mieux s'harmoniser avec la tradition humanitaire canadienne. Nous croyons que c'est faisable, et que cela peut découler d'une initiative du Sénat. Loin de nous l'idée de laisser entendre le contraire.

**Le sénateur Di Nino:** Merci; je me sens mieux.

**Le sénateur Hébert:** Je disais, par plaisanterie, qu'au contraire de mon collègue, j'avais aimé ce témoignage. Ce n'était en fait pas une plaisanterie. Si je l'ai vraiment aimé, ce n'est pas parce qu'il critique un projet de loi du gouvernement; c'est que, en tant que Canadien, j'y vois la preuve que nous méritons bien cette réputation que nous avons dans le monde entier d'être un pays aux préoccupations humanitaires parce que nous sommes ouverts aux réfugiés. Nous jouissons en effet d'une excellente réputation. Une des raisons en est que nous avons toujours eu des groupes, comme le vôtre, et d'autres que nous avons entendus aujourd'hui et entendrons plus tard, qui sont la voix de notre conscience, et rappellent aux politiciens, bureaucrates et hommes de loi que nous sommes que nous avons affaire à des êtres humains en danger. C'est pourquoi nous sommes un grand pays.

Et c'est pour ces raisons que j'ai apprécié votre témoignage.

**Le président suppléant:** Monsieur Matas, les dispositions de ce projet de loi en matière de réunion des familles vont dans la bonne direction et c'est un signe encourageant.

**M. Matas:** C'est en effet la bonne direction.

**Le président suppléant:** Auriez-vous des commentaires sur la définition de la «famille», la famille étendue, dans le contexte de la réunion des familles?

**M. Matas:** Il y a un élément complexe dans la Loi sur l'immigration, et c'est peut-être quelque chose que vous aimeriez examiner de plus près. Je n'ai pas encore réussi à bien comprendre. La définition de la famille figure dans les règlements, sauf en ce qui concerne les réfugiés, pour lesquels elle est maintenant dans la loi. La définition dans la loi concernant les réfugiés est plus vaste que la définition générale de la famille dans les règlements. Cette définition plus vaste est en train d'être abolie, de sorte que les familles des réfugiés sont maintenant régies par la définition contenue dans les règlements.

Je ne suis pas certain si les dispositions de la loi visent seulement les familles des réfugiés au Canada, ou également leurs familles à l'étranger. De toute évidence, si elles visent les familles à l'étranger, cette abolition a une portée beaucoup plus lourde que si elle ne concerne que les familles au Canada.

L'interprétation que je fais de la loi est qu'elle vise seulement la famille du réfugié au Canada. Lorsque le gouvernement a modifié les règlements sur la catégorie «famille», il a dit dans la *Gazette du Canada* que la définition des réfugiés

[Text]

applied to family abroad and not only family in Canada. Usually I would take at face value the government's interpretation of the act, particularly when it is expansive, and not quarrel with it.

If what the government has said in the *Canada Gazette* is true, that the definition of family for refugees in the act covers family abroad as well as family in Canada, there is a problem there. As I say, I am not quite sure and perhaps it is something you may wish to look into.

**The Acting Chairman:** I did not quite understand that.

Is there a section in the bill to which you can refer us?

**Mr. Matas:** First of all, one has to look at the Immigration Act section 46.04(8), which states that "a person is a member of another person's family if the person is... the child of that other person." A "child", with respect to a person, means a person of whom that person is the natural parent or the adopted parent. In other words, it covers those who are over 18 as well as those who are under 18.

When the government changed the regulations to exclude those who were over 18 from the family class, it stated that it did not affect refugees, because of this provision. Bill C-86 now repeals this provision, which means that the over-18 ineligibility will now start to kick in for refugees for the first time.

That is the way it looks, but I am not sure if that is correct.

**The Acting Chairman:** Thank you. I would like to extend our appreciation and thanks to the Canadian Council for Refugees. In doing so, we salute the work of the council. It is a major, voluntary, non-governmental organization working in this particular area. We appreciate the effort you have made in travelling from different parts of the country to be here to help us in our pre-study, which is a study of the subject matter of Bill C-86. You help us to help others achieve the level of excellence that is our common objective. Thank you very much Mr. Matas, and colleagues.

**Mr. Matas:** Thank you for giving us the opportunity.

**The Acting Chairman:** Honourable senators we will invite to the table representatives of the Refugee Lawyers Association. We are pleased to welcome Ms Wong and Mr. James, both executive members of the Refugee Lawyers Association. Perhaps we could turn to you, Ms Wong, to make your opening remarks which will be followed by questions. I can advise that not only your first brief but the revised brief has been circulated and we appreciate the effort that you have made in

[Traduction]

dans la loi s'appliquait à la famille à l'étranger et pas seulement à la famille au Canada. Normalement, j'accepterais telle quelle l'interprétation de la loi qu'en fait le gouvernement, surtout quand elle va dans le sens le plus vaste, et ne la contesterais pas.

Si ce qu'a dit le gouvernement dans la *Gazette du Canada* est vrai, soit que la définition de la famille pour les réfugiés dans la loi couvre la famille à l'étranger autant que la famille au Canada, alors il y a un problème. Comme je le disais, je ne suis pas tout à fait sûr, et c'est peut-être un aspect que vous aimeriez examiner.

**Le président suppléant:** Je ne comprends pas très bien.

Y a-t-il un article particulier du projet de loi auquel vous pouvez nous renvoyer?

**M. Matas:** D'abord, il faut regarder l'article 46.04(8) de la Loi sur l'immigration qui dit que «sont membres de la famille de l'intéressé: ... ses enfants. ...». «Sont considérés comme les enfants d'une personne donnée: ceux dont celle-ci est le père ou la mère naturels [ou qu'elle] a adoptés légalement». Autrement dit, cela couvre ceux qui ont plus de 18 ans comme ceux qui ont moins.

Lorsque le gouvernement a modifié les règlements pour exclure de la catégorie «famille» les personnes de plus de 18 ans, il a déclaré que cela ne s'appliquait pas aux réfugiés, en raison de cette disposition. Le projet de loi C-86 abroge maintenant cette même disposition; la non-recevabilité pour les personnes de plus de 18 ans commencera donc à s'appliquer pour la première fois aux réfugiés.

Cela semble être la situation, mais je n'en suis pas certain.

**Le président suppléant:** Merci. Je voudrais adresser nos remerciements au Conseil canadien pour les réfugiés et, au passage, les féliciter de leur travail. C'est une grande organisation non gouvernementale bénévole qui oeuvre dans ce secteur particulier. Nous apprécions les efforts que vous avez faits pour venir, de différents points du pays, nous aider ici dans cette étude préliminaire de l'objet du projet de loi C-86. Grâce à vous, nous pourrions aider d'autres personnes à atteindre le niveau d'excellence qui est notre objectif à tous. Je vous remercie infiniment, monsieur Matas, ainsi que vos collègues.

**M. Matas:** C'est nous qui vous remercions de nous avoir donné cette occasion.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant donner la parole aux représentants de la Refugee Lawyers Association. Nous sommes heureux de souhaiter la bienvenue à Mme Wong et à M. James, tous deux directeurs de cet organisme. Pouvons-nous vous demander, madame Wong, de faire vos premiers commentaires qui seront suivis de question. Je peux vous informer qu'on a fait circuler non seulement votre premier mémoire, mais aussi sa version révisée,



[Text]

putting that together and we look forward to your presentation this afternoon.

**Ms Patricia Wong, Executive Member, Refugee Lawyers Association:** Mr. Chairman, both Mr. James and I are very happy to be here today. We also had the opportunity of addressing the legislative committee in July. Unfortunately, one of our colleagues, Christine Kurata was not able to be present today due to other professional commitments.

Today, I propose to highlight our concerns with respect to the proposed legislation. Our time will be much better spent fielding questions from the various Senate members because you have heard many different presentations.

The primary concern of the Refugee Lawyers Association is the manner in which the provisions of Bill C-86 seem to arbitrarily deny genuine refugees access to the refugee determination system and to due process while punishing genuine refugees for actions perfectly consistent with genuine refugee behaviour.

The bill seems to be replete with many of these provisions. The rationale for many of these provisions appears to be based in the factually erroneous and misguided perception that Canada has an excessively liberal refugee determination system which attracts more than its share of refugees.

In fact, Canada receives fewer refugee claimants per capita than other countries in the western world and much fewer than any developing country such as Iran and Kenya, which are hardly models of respect for human rights.

In 1991 Canada received 1.11 asylum seekers for every 1,000 Canadians. This can be compared to 6.3 for Switzerland, 3.6 for Austria, 3.3 for Germany and 3.18 for Sweden. Iran and Kenya are each countries of refuge for millions of people.

The Refugee Lawyers Association believes that Bill C-86 reflects the subordination of Canada's humanitarian tradition and the very real protection needs of the persecuted to immigration enforcement objectives.

We have addressed many concerns in our brief; however, I will go over only a few that are of particular concern to our organization.

The first pertains to the area of eligibility in which the refugee is denied a hearing. The new eligibility provisions, clause 46.01 in the bill, seem to suggest that a senior immigration officer will be making non-discretionary clerical decisions,

[Traduction]

et que nous apprécions les efforts que vous avez apportés à sa réalisation; nous serons heureux de vous écouter cet après-midi.

**Mme Patricia Wong, directrice, Refugee Lawyers Association:** Monsieur le président, M. James et moi-même sommes très heureux d'être ici aujourd'hui. Nous avons également eu l'occasion de témoigner devant le comité législatif en juillet. Malheureusement, une de nos collègues, Mme Christine Kurata, sera absente aujourd'hui, ayant d'autres engagements professionnels.

Aujourd'hui, je voudrais mettre en relief nos préoccupations devant le projet de législation. Notre temps sera mieux mis à profit si nous répondons aux questions des membres du Sénat, puisque vous avez déjà entendu de nombreux témoignages différents.

La préoccupation première de la Refugee Lawyers Association découle de la manière dont les dispositions du projet de loi C-86 semblent arbitrairement refuser aux authentiques réfugiés l'accès au système de détermination du statut de réfugié et aux voies de droit régulières tout en les punissant pour des gestes tout à fait compatibles avec le comportement d'un réfugié.

Le projet de loi semble truffé de ce genre de dispositions. Pour la plupart d'entre elles, la raison en semble remonter à une perception erronée que le Canada possède un système de détermination du statut de réfugié excessivement libéral, qui attire donc un trop grand nombre de réfugiés.

En fait, le Canada reçoit, par personne, moins de demandeurs du statut de réfugié que d'autres pays du monde occidental, et beaucoup moins que des pays en développement comme l'Iran et le Kenya, qui sont loin d'être des modèles en matière de respect des droits de la personne.

En 1991, le Canada a reçu 1,11 demandeurs d'asile par millier de Canadiens. On peut comparer ce chiffre à ceux de 6,3 pour la Suisse, 3,6 pour l'Autriche, 3,3 pour l'Allemagne et 3,18 pour la Suède. Quant à l'Iran et au Kenya, des millions de gens y ont trouvé refuge.

La *Refugee Lawyers Association* est d'avis que le projet de loi C-86 reflète l'assujettissement de la tradition humanitaire du Canada et des vrais besoins de protection des persécutés aux objectifs d'application de l'immigration.

Nous avons dans notre mémoire fait état de nombreuses préoccupations; je n'en repasserai cependant que quelques-unes qui inquiètent particulièrement notre organisme.

La première concerne la partie de la recevabilité par laquelle le réfugié se voit refuser une audition. Les nouvelles dispositions sur la recevabilité, article 46.01 du projet de loi, laisse penser qu'un agent principal prendra des décisions

*[Text]*

decisions which do not require any factual or legal analysis at all.

In a perfect world that may be the case. However, under this new legislation, and in reality, at a port of entry serious factual and legal issues may and do arise. I will only mention two specific situations.

The issue of identity is often an issue that comes up. It requires a determination. That may come up at a port of entry and a senior immigration officer will have to determine that. The second issue is whether or not a fear of persecution has arisen in a previous country of refuge.

Under the new legislation, if a refugee claimant has come from a country where he or she has already been determined to be a Convention refugee, he or she is no longer eligible to make a refugee claim under the new legislation.

In the present legislation a claimant can make a refugee claim in Canada if he or she can establish that he or she has a well-founded fear of persecution in that third country. I will use as an example an African who has fled Germany because he or she has been the subject of a racial incident in Germany and the police or authorities in Germany cannot offer him or her protection. It is in the news now. Germany is having very serious problems with respect to refugees there. I think there may be problems arising in other European countries as well. Canada has been very fortunate in that we have not experienced that type of violence which has plagued other countries.

It is clear that many cases may require some complex factual and legal analysis which, in our submission, ought not be determined by an immigration officer. We are of the view that these types of issues should be determined by the Immigration and Refugee Board, which is well equipped and has the area of expertise to determine issues of this nature.

When a person concerned comes to the border, he or she will not have access to counsel. There will not be a hearing, and this causes great concern to us. In the decision in *Singh*, the Supreme Court of Canada held that where there are complicated issues, factual or legal in nature, the claimant is entitled to a full hearing.

Bill C-86, if implemented with these particular eligibility provisions in them, will deprive an individual of a hearing to which he or she is entitled under the Charter. So it is our submission that there will be serious Charter problems with respect to the eligibility provisions.

*[Traduction]*

administratives non discrétionnaires, qui n'exigent aucune analyse des faits ni des questions de droit.

Dans un monde parfait, c'est peut-être le cas. Cependant, avec cette nouvelle législation, et dans la réalité, au point d'entrée, il peut se poser de sérieux problèmes de faits ou de droit. Je n'en mentionnerai que deux exemples précis.

La question de l'identité se présente souvent. Elle doit être déterminée. Elle peut se présenter au point d'entrée et doit être déterminée par un agent principal. La seconde est de savoir si une crainte d'être persécuté s'est fait jour ou non dans un précédent pays de refuge.

Avec la nouvelle législation, si un demandeur du statut de réfugié arrive d'un pays où il a été déclaré réfugié au sens de la Convention, il ne peut pas présenter de revendication en ce sens.

En vertu de la Loi en vigueur, le demandeur peut revendiquer le statut de réfugié au Canada à condition d'établir qu'il (ou elle) a raison de craindre d'être persécuté(e) dans le pays tiers en question. Je prendrai l'exemple d'un(e) Africain(e) qui a fui l'Allemagne parce qu'il (elle) avait fait l'objet d'un incident racial dans ce pays et que ni la police ni les autorités allemandes ne peuvent lui offrir une protection. Cela est corroboré par les médias actuellement. L'Allemagne a de sérieux problèmes en ce qui a trait aux réfugiés qui résident sur son territoire. Je pense que des problèmes vont vraisemblablement se poser dans d'autres pays d'Europe également. Le Canada a eu beaucoup de chance du fait que nous n'avons pas connu ici ce type de violence qui sévit dans d'autres pays.

Il est certain que bon nombre de cas peuvent nécessiter une analyse complexe des faits et du droit qui ne saurait être effectuée par un agent d'immigration, ainsi que l'expose notre mémoire. Nous sommes d'avis que ce type de questions devrait être du ressort de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui est bien dotée et dispose des connaissances spécialisées pour traiter des questions de cette nature.

Quand une personne intéressée à revendiquer le statut de réfugié se présentera à la frontière, elle ne pourra bénéficier des services d'un conseil. Il ne pourra y avoir d'audience et cela nous préoccupe beaucoup. Dans l'affaire *Singh*, la Cour suprême du Canada soutient que, lorsqu'il s'agit de problèmes complexes, relevant des faits ou du droit, le demandeur est autorisé à bénéficier d'une instruction approfondie.

Le projet de loi C-86, s'il était appliqué avec les conditions d'admissibilité qui y sont prévues, empêcherait une personne d'avoir une instruction approfondie comme l'y autorise la Charte des droits et libertés. C'est pourquoi notre mémoire souligne qu'il va y avoir de sérieux problèmes par rapport à la Charte des droits et libertés en ce qui a trait aux conditions d'admissibilité.



*[Text]*

The next area I would like to address is the safe third country provision. I have only a couple of comments on this. If a claimant has come from a country which Canada has designated as a safe country, he or she is barred from making a refugee claim in Canada. The only comment I would like to make on this, although we have many other comments in the brief, is that this provision may have the effect of discriminating against certain refugee claimants from developing countries. It will preclude many genuine refugees from coming to Canada from developing countries. I know, as a practitioner in the area, that very few African claimants come to Canada. They cannot come to Canada directly. The flight options are just not available to them. I mention Africa, because I deal with a lot of African claimants. That is the comment we have with respect to safe third country.

The criminality and security bars are of great concern to us as well. I know that the CBAO has already addressed this particular issue. My comments will be very short, and again they are amplified in our brief.

Our association encourages the effective identification and removal from Canada of people who are fleeing prosecution, not persecution, and who are genuine security risks or threats to Canada or Canadians. However, the criminality and security provisions in Bill C-86 would bar many genuine refugees who have a genuine and profound fear of persecution and who have not themselves ever committed any act that is contrary to international standards or constitutes a serious crime. Bill C-86 would bar people who have stood up against tyranny and fought for freedom. These claimants would not even have their claims heard.

Refugee Division members are explicitly trained to determine these issues. They can consider aggravating circumstances in otherwise minor offences and mitigating circumstances in what may appear to be a very serious case. Refugee board members are well positioned to determine whether the activities alleged are so serious that the persecution feared pales in comparison and vice versa.

These are factors that ought to be taken into consideration where a person genuinely fears persecution and is at risk of return to torture and arbitrary extra-judicial execution.

The criminality and security provisions will act as a bar to the bringing of a refugee claim as well. So this person, when arriving at a port of entry, will not get a hearing. It is our sub-

*[Traduction]*

L'autre point que je voudrais aborder concerne la clause relative au tiers pays sûr. Je voudrais seulement faire quelques commentaires à ce sujet. Si un demandeur vient d'un pays que le Canada a désigné comme étant un pays sûr, la personne se trouve dans l'impossibilité de revendiquer le statut de réfugié au Canada. La seule remarque que je voudrais faire ici, bien que notre mémoire en contienne beaucoup d'autres, est que cette clause pourrait avoir un effet discriminatoire à l'endroit de certaines personnes qui revendiquent le statut de réfugié et qui viennent de pays industrialisés. Elle empêchera nombre de réfugiés authentiques venant de tels pays d'entrer au Canada. Je sais, comme professionnel du domaine, que très peu de demandeurs africains sont accueillis au Canada. Ils ne peuvent pas venir directement au Canada. Les vols directs ne sont tout simplement pas à leur portée. Je parle de l'Afrique parce que beaucoup des revendications que j'ai à défendre sont faites par des Africains. C'est là ce que nous voulions faire valoir concernant le tiers pays sûr.

Les contraintes relatives à la criminalité et à la sécurité nous préoccupent également beaucoup. Je sais que l'ABCO a déjà abordé cet aspect. Mes remarques seront donc très brèves. Là encore, nos objections sont exposées en détail dans notre mémoire.

Notre association favorise l'identification et l'expulsion du Canada des personnes qui fuient des poursuites judiciaires, et non pas la persécution, et qui constituent un risque ou une menace réels pour la sécurité du Canada ou des Canadiens. Cependant, les clauses du projet de loi C-86 relatives à la criminalité et à la sécurité risquent de contrer les demandes de véritables réfugiés qui ont de bonnes raisons de craindre d'être persécutés et qui n'ont jamais commis un acte contraire aux normes internationales ou constituant un crime grave. Le projet de loi C-86 pourrait s'avérer un obstacle pour des personnes qui se sont dressées contre la tyrannie et se sont battues pour la liberté. Ces personnes ne pourraient même pas faire entendre leur revendication.

Le personnel de la Section du statut de réfugié est spécialement formé pour traiter ce type de questions. Il peut déterminer lorsqu'il y a des circonstances aggravantes dans des délits mineurs ou des circonstances atténuantes dans ce qui peut apparaître comme un cas grave. Les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sont bien placés pour déterminer si les activités invoquées sont suffisamment graves pour justifier une crainte de persécution.

Ce sont des facteurs qui devraient être pris en considération lorsqu'une personne redoute, de bonne foi, d'être persécutée et risque à nouveau d'être torturée et d'être victime d'une exécution extrajudiciaire arbitraire.

Les clauses relatives à la criminalité et à la sécurité vont également constituer un obstacle à l'introduction d'une revendication du statut de réfugié. À son arrivée au point d'entrée,

*[Text]*

mission that this particular issue is so serious that it should be handed over to the Refugee Division.

The next area of concern is the unanimity requirement. This is a new requirement in the bill. There are a number of situations in which unanimity will now be required in refugee hearings. It is our submission that these provisions really do show a lack of faith in board members to determine, for example, issues of identity. In a typical refugee hearing, the board members already determine this as a matter of course. Hearings can go on for a day; they can go on for two days. Examinations and cross-examinations are conducted and the issues of identity can be ascertained. So the provision with respect to unanimity, under which two board members must say yes before the person is determined to be a Convention refugee, just do not make any sense to us.

The reality of the situation is that refugees also find themselves in a very unique situation. Refugees flee their country because they are in a situation of grave danger. They are often not in a situation where they are able to, for example, apply for a valid passport to leave the country. It is often extremely difficult, if not impossible, to obtain a passport from a country from which you fear persecution.

There also seems to be an erosion of the principle of the benefit of the doubt that is accorded to refugee claimants in hearings and which has been a cornerstone of refugee determination that is recognized in the Convention. So that is of serious concern to us as well.

The next area of concern which I would like to address is that of judicial review. Under the new legislation, judicial review will be conducted by one trial judge. Right now an appeal is filed with the Federal Court of Canada and the case is heard before three judges. The standards of judicial review are extremely high. Errors of law must be perverse and capricious in order to be overruled. This is an extremely high standard, and in effect it denies the rejected refugee claimant an appeal on the merits.

Our position on this is that there are very serious consequences if a genuine refugee claimant is returned to a country where he or she is at risk of persecution, and that if there is no review on the merits of the case there really is no avenue of meaningful review for the claimant.

The judicial review mechanism that is contemplated in the new act is also extremely constrained. Any appeals, for example, from the Trial Division cannot be appealed to the Federal Court of Appeal unless the trial judge certifies that there is a

*[Traduction]*

l'intéressé(e) ne pourra pas avoir une audience. À notre avis, cet aspect est tellement grave qu'il devrait être soumis à la Section du statut de réfugié.

L'autre point qui nous préoccupe est l'exigence d'unanimité. Il s'agit d'une exigence nouvelle incluse dans le projet de loi. Il y a un certain nombre de situations où, actuellement, l'unanimité est requise dans les audiences. Nous prétendons que ces dispositions constituent un véritable manque de confiance envers les membres du tribunal quand il s'agit de décider par exemple, des questions d'identité. Au cours d'une audience type en vue de la détermination du statut de réfugié, les membres du tribunal se prononcent déjà sur ce sujet. Les audiences durent toute une journée; elles peuvent durer deux jours. Il y a des interrogatoires et des contre-interrogatoires, et il est possible de vérifier les questions d'identité. C'est pourquoi la disposition relative à l'unanimité, en vertu de laquelle deux membres du tribunal doivent dire oui pour que le statut de réfugié au sens de la Convention soit reconnu à une personne, n'a aucun sens pour nous.

La réalité, c'est que les réfugiés se trouvent aussi eux-mêmes dans une situation très particulière. Ils fuient leur pays parce qu'ils y courent un grand danger. Souvent, les circonstances ne leur permettent pas par exemple, de demander un passeport valide pour quitter le pays. Il est souvent extrêmement difficile, voire impossible, d'obtenir un passeport d'un pays de la part duquel vous craignez la persécution.

Il semble également que le principe du bénéfice du doute accordé aux demandeurs du statut de réfugié lors des audiences perde de sa valeur; il s'agit pourtant d'un des principes de base de la détermination du statut de réfugié, reconnu dans la Convention. C'est donc aussi un grave sujet de préoccupation pour nous.

Le sujet suivant dont j'aimerais parler est celui de la révision judiciaire. En vertu de la nouvelle loi, la révision judiciaire sera menée par un juge de première instance. À l'heure actuelle, un appel est interjeté devant la Cour fédérale du Canada et est entendu par trois juges. Les normes de la révision judiciaire sont extrêmement élevées. Les erreurs de droit doivent être de nature absurde ou arbitraire pour être infirmées. C'est une norme extrêmement élevée qui a pour effet de priver d'un appel sur le fond le demandeur à qui le statut de réfugié a été refusé.

Nous croyons que les circonstances sont très graves si un authentique demandeur du statut de réfugié est renvoyé dans un pays où il risque d'être persécuté; de plus, s'il n'y a pas de révision du dossier sur le fond, il n'y a réellement aucune possibilité de révision sensée pour le demandeur.

Le mécanisme de révision judiciaire prévu dans la nouvelle loi est également très limité. Ainsi, un appel d'une décision de la Section de première instance ne peut être interjeté devant la Cour d'appel fédérale, à moins que le juge de première ins-



[Text]

serious question of general importance that is to be raised. It is our submission that this is inappropriate.

It is inappropriate because it results in situations where, for example, an appeal is denied, a claim is refused on a highly technical ground, but both the Refugee Division and the Trial Division acknowledge in their decisions that the claimant will face severe hardship if required to return to the country of origin. The standard is inappropriate.

The last area that I want to address today is that of detentions. The detention review period has been extended to 30 days. This seems to us to be an especially long period. We recommend that the period be shortened. During the early part of the detention the reviews should happen more frequently. In my practice in detention review hearings it seems that many people are released in the early stages, and 30 days just seems excessively long.

Also, the burden of proof at a detention review hearing has shifted. Bill C-86 reverses the burden of proof with respect to detentions. Under the current act the minister must satisfy the adjudicator that the detainee is a danger to the public or is not likely to appear for immigration proceedings. The amendment provides that the adjudicator shall order the detainee released only if satisfied that the detainee is not likely to pose a danger to the public and is likely to appear for immigration proceedings.

It is our submission that this is clearly an infringement of liberty which should not be subject to a reverse onus. The detention, moreover, is a civil detention and not a criminal detention. A civil detention should not have lower standards of protection than a criminal detention.

That is all I should like to say today. We would be glad to answer any of your questions.

**The Acting Chairman:** Your very last point dealing with the reverse onus provision refers to page 90, does it?

**Ms Wong:** Yes, I believe it is clause 93(4) on page 90.

**The Acting Chairman:** Thank you. That is clear.

**Senator Hébert:** Not many questions come to mind because I understand very well what you are talking about. It has been emphasized to us by very important groups, for dif-

[Traduction]

tance ne certifie qu'il s'agit d'une question d'importance générale qui doit être soulevée. Selon nous, c'est un mécanisme impropre.

En effet, il donne lieu à des situations où, par exemple, le droit d'interjeter appel est refusé ou une demande est rejetée pour un motif extrêmement technique, alors que la Section du statut de réfugié et la Section de première instance reconnaissent toutes deux dans leurs décisions que le demandeur subira un préjudice grave s'il est tenu de retourner dans son pays d'origine. La norme est impropre.

Le dernier sujet que je veux aborder aujourd'hui est celui des détentions. La période de révision des motifs de la garde a été portée à 30 jours. Cela nous semble une période particulièrement longue. Nous recommandons que cette période soit abrégée. Durant la première partie de la détention, les révisions devraient être plus fréquentes. D'après mon expérience des révisions de motifs de garde, il semble que beaucoup de demandeurs soient remis en liberté durant les premiers jours de leur détention, et 30 jours nous paraissent excessivement longs.

En outre, ce n'est plus la même partie qui a le fardeau de la preuve au moment de la révision des motifs de garde. Le projet de loi C-86 inverse le fardeau de la preuve en ce qui a trait aux détentions. En vertu de la loi actuelle, le ministre doit convaincre l'arbitre que le détenu représente un danger pour le public ou qu'il est improbable qu'il se présente pour la procédure d'immigration. La modification prévoit que l'arbitre ordonnera la remise en liberté du détenu uniquement s'il est convaincu que ce dernier ne présente pas de danger pour le public et se présentera vraisemblablement pour les procédures d'immigration.

Nous prétendons qu'il s'agit nettement d'une atteinte à la liberté qui ne devrait pas faire l'objet d'un fardeau inversé. D'autant plus qu'il s'agit d'une détention en matière civile et non pénale. Une détention en matière civile ne devrait pas être soumise à des normes d'immunité moins élevées que dans le cas d'une affaire pénale.

C'est tout ce que j'ai à dire pour aujourd'hui. Nous serons heureux de répondre à vos questions, le cas échéant.

**Le président suppléant:** Le tout dernier point traitant de la disposition relative au fardeau inversé se rapporte à la page 90 n'est-ce pas?

**Mme Wong:** Oui, je crois qu'il s'agit du paragraphe 93(4) à la page 90.

**Le président suppléant:** Merci. C'est clair.

**Le sénateur Hébert:** Il n'y a pas beaucoup de questions qui me viennent à l'esprit parce que je comprend très bien de quoi vous parlez. Des groupes très importants nous ont sou-

[Text]

ferent reasons. I think that, when it comes from the lawyers directly involved, we certainly should listen.

I was very interested in the statistics you gave us at the very beginning. I was not aware of these figures. I am not as keen about statistics as some of our colleagues may be, but nevertheless I thought they were telling us hard truths about our so-called reputation of being the saints of the world as far as refugees are concerned. We are the saints in theory, but in practice we do not want to be bothered too much. As we say in French, "n'importe où, mais pas dans ma cour".

I do not know if these statistics are in your brief.

**Ms Wong:** They are in the introduction.

**Senator Hébert:** Do you not think they are still more devastating in a way when you consider that Canada is, after all, a country that needs new people, that needs immigrants? Refugees cannot be the worst kind of immigrants; because they chose our country, they showed some initiative to be able to go through their problems or the prisons where they were, and finally they reached our land. I think they should become very good Canadian citizens.

Is it not still worse when you consider that we are a country that needs people coming from abroad while the countries that you mentioned, which have a much higher percentage of refugees coming in, the European countries for example, do not need immigrants? Some of the countries you mentioned are over-populated, or certainly have enough people to go around. That is not to say anything about the Asian countries you mentioned. They are not countries looking for new people.

Do you not think, consequently, that our record is still worse than it looks at first sight?

**Mr. Gregory James, Executive Member, Refugee Lawyers Association:** We put the statistics in because our sense is that the Department of Immigration and the general public as well are concerned that our immigration system has a pull factor to it, so that we attract more than our share of immigrants because we have this wonderfully liberal system. We do have a system which, in many of its particulars, is a reasonably liberal system, but it does not seem to have the pull factor attributed to it, so there does not seem to be the need for the erosion of those comparatively liberal features, it seems.

With respect to the quality of the people who are coming, the vast majority of people that I meet in my practice are wonderful people whom I would have no problem living next to, working with and sharing any other interaction with as a

[Traduction]

ligné ces points, pour différentes raisons. Je pense que quand cela vient de la bouche des avocats qui oeuvrent directement dans le domaine, nous devrions certainement écouter.

J'ai été très intéressé par les statistiques que vous nous avez données au tout début. Je n'étais pas au courant de ces chiffres. Je ne raffole pas de statistiques, comme c'est peut-être le cas de certains de nos collègues, mais je pense néanmoins que ces chiffres nous apprennent de dures vérités sur notre prétendue réputation de champions mondiaux des réfugiés. Nous sommes les champions en théorie, mais en pratique nous ne voulons pas être trop dérangés. Comme on dit en français, «n'importe où, mais pas dans ma cour».

Je ne sais pas si ces chiffres figurent dans votre mémoire.

**Mme Wong:** Ils se trouvent dans l'introduction.

**Le sénateur Hébert:** Ne pensez-vous pas qu'ils sont d'autant plus accablants, dans un certain sens, si l'on tient compte du fait qu'après tout, le Canada est un pays qui a besoin de sang neuf, qui a besoin d'immigrants? Les réfugiés ne peuvent pas être la pire espèce d'immigrants; parce qu'ils ont choisi notre pays, ils ont fait preuve d'une certaine initiative pour parvenir à surmonter leurs problèmes ou à sortir des prisons où ils se trouvaient et finalement, ils sont arrivés ici. Je pense qu'ils devraient faire de très bons citoyens canadiens.

N'est-ce pas encore pire quand vous pensez que notre pays a besoin d'étrangers, alors que les pays que vous avez mentionnés, qui accueillent des pourcentages de réfugiés beaucoup plus élevés, les pays européens par exemple, n'ont pas besoin d'immigrants? Certains des pays que vous avez mentionnés sont surpeuplés ou ont certainement assez d'habitants. Et nous n'avons encore rien dit des pays d'Asie que vous avez mentionnés. Ce ne sont pas des pays qui cherchent de nouveaux habitants.

Ne pensez-vous donc pas que notre dossier est encore plus sombre qu'il n'y paraît à première vue?

**M. Gregory James, membre du conseil de direction, Refugee Lawyers Association:** Nous avons inclus ces statistiques parce que nous pensons que le ministère de l'Immigration et le public en général ont l'impression que notre système d'immigration a un facteur d'attraction, de sorte que nous attirons plus que notre part d'immigrants à cause de notre merveilleux système libéral. Nous avons effectivement un système qui, à bien des égards, est raisonnablement libéral, mais il ne semble pas avoir le facteur d'attraction qu'on lui attribue, et il ne semble donc pas être nécessaire d'éroder les caractéristiques relativement libérales de notre système.

Quant à la qualité des immigrants, la vaste majorité des personnes que je rencontre dans l'exercice de mes fonctions sont des personnes merveilleuses que je n'hésiterais pas à avoir comme voisins ou comme collègues de travail, ou avec les-



[Text]

Canadian citizen. Those people will contribute to this country as those who have come before have. Yes, I agree with you.

Unfortunately, we could not get statistics from the United States because their system of collecting statistics is very much different from what we needed, but we received the statistics with respect to Europe from the European Consultation on Refugees and Exiles, which is a European umbrella group, perhaps equivalent to the CCR from which you just heard.

**Ms Wong:** In our practice we obviously see a variety of refugees. I see a variety of refugees from Sri Lanka and from Africa. What we see in the press is not an accurate reflection of what our practice reveals. You rarely read about the success stories, but you hear about the one Nigerian refugee claiming five or six times. I dealt with two Sri Lankan doctors in the last year who have passed their Canadian medical examinations. They have also passed their U.S. examinations. They are now both doing their residencies—in the United States, unfortunately, because they could not get a position in Canada.

There are a tremendous number of success stories as well. Unfortunately, we only seem to hear the stories of those few who abuse the system.

**Senator Hébert:** Good news is no news.

**Ms Wong:** Yes, because it does not sell the papers.

**The Acting Chairman:** I would like to have your reaction to an idea. In relationship to section 83, where the appeal is being heard at the Trial Division level of the Federal Court and the leave to appeal effectively is by the certificate of the same judge, would you see merit, in terms of an improvement over that, if the leave to appeal was heard indeed by at the Appeal Court itself?

**Mr. James:** Clearly, yes.

**Senator Di Nino:** Welcome and good afternoon. You have given a good summary of your brief—a very long brief, I may add.

**Ms Wong:** It would have been longer if we had had a bit more time.

**Senator Di Nino:** I am glad you did not have any more time then.

May I ask you who your organization is? Will you give me some background just for the record.

[Traduction]

quelles je partagerais volontier tout autre type d'activité, comme avec un citoyen canadien. Ces personnes apporteront leur contribution au pays comme l'ont fait celles qui sont venues avant. Oui, je suis d'accord avec vous.

Malheureusement, nous n'avons pas pu obtenir des statistiques des États-Unis parce que leur système de collecte de statistiques est très différent de ce dont nous avons besoin, mais nous avons obtenu celles pour l'Europe auprès de la Consultation européenne sur les réfugiés et les exilés, un groupe de coordination européen, peut-être équivalent au CCR dont vous venez juste d'entendre parler.

**Mme Wong:** Dans notre pratique, nous voyons évidemment toutes sortes de réfugiés. Je vois différents réfugiés du Sri Lanka et d'Afrique. Ce que nous lisons dans les journaux n'est pas le reflet exact de ce que nous constatons dans notre pratique. Vous entendez rarement parler des cas de réussite, mais vous entendez parler cinq ou six fois du demandeur nigérian de statut de réfugié. J'ai eu affaire à deux médecins sri lankais au cours de la dernière année qui ont passé les examens leur donnant le droit d'exercer la médecine au Canada. Ils ont également passé les examens aux États-Unis. Ils sont tous deux en résidence actuellement—aux États-Unis malheureusement, parce qu'ils n'ont pas pu obtenir de poste au Canada.

Il y a également un nombre incroyable de réussites. Malheureusement, il semble que nous n'entendions parler que des quelques rares personnes qui fraudent le système.

**Le sénateur Hébert:** Pas de nouvelles, bonnes nouvelles.

**Mme Wong:** Oui, parce que cela ne fait pas vendre les journaux.

**Le président suppléant:** J'aimerais avoir votre avis sur une idée qui me vient. En rapport avec l'article 83, qui prévoit que l'appel doit être entendu par la Section de première instance de la Cour fédérale et que le droit d'interjeter appel est effectivement accordé par la certification du même juge, croyez-vous que ce serait mieux si la Cour d'appel elle-même accordait le droit d'interjeter appel?

**M. James:** Nettement.

**Le sénateur Di Nino:** Bienvenue et bon après-midi. Vous avez donné un bon résumé de votre mémoire—un très long mémoire, soit dit en passant.

**Mme Wong:** Il aurait été plus long si nous avions eu un peu plus de temps.

**Le sénateur Di Nino:** Je suis heureux que vous n'ayez pas eu plus de temps alors.

Puis-je vous demander ce qu'est votre organisme? Pourriez-vous me donner quelques renseignements pour verser au dossier?

[Text]

**Mr. James:** The Refugee Lawyers Association is made up of lawyers primarily in southern Ontario, and most of those people are from Metro Toronto. At this time our membership is between 150 and 200 people.

That would be the majority of lawyers who practise refugee law in that part of the country.

**Senator Di Nino:** Obviously, there are others across the country who are not members of your organization but who would be performing a similar service.

**Mr. James:** That is right. You heard from our Quebec counterparts.

**Senator Di Nino:** The point I am trying to get at is do you have some dialogue between Quebec and this Ontario group?

**Mr. James:** Not formally, no. However, informally we communicate.

**Senator Di Nino:** I have a problem I would like to share with you, Ms Wong, since you touched on it. I would like to expand on it a little bit. I think you are absolutely right. When we take a look at the cases that are reported, as I said to the previous witnesses, we tend to look at the two extremes. That is all that is ever reported. I have a particular problem with public perception and the fact that the integrity of the system has to be respected. Being a new legislator, I did not quite appreciate how difficult it is to balance all the different interests that are out there. After all, I am one of the new kids on the block. My comment is not necessarily related to the legislation, although indirectly it does have a bearing.

I seldom hear, read about or see any support for actions of the Immigration and Refugee Board, or other bodies, concerning decisions in cases about which you would be supportive. The media presents about 10 per cent of the facts and none of the details. I suggest to you, as I have suggested to other organizations such as our dear friends from the church council and others, that I do not think it would be inappropriate for you to let your opinions be known. It would truly help when public opinion is being formed and the integrity of the system is not being totally disregarded, or when a mistake has been made. After all, members of the refugee boards or immigration appeal boards are not able to come forward publicly to give their information. I think this is one of the problems we have.

In my opinion, if we tried to suggest that public opinion does not play a role in the legislative process, that would be incorrect. I suggest that you should speak up a little more about precisely the kinds of comments that you made a

[Traduction]

**M. James:** La *Refugee Lawyers Association* se compose d'avocats, surtout dans le sud de l'Ontario, et la plupart de ses membres se trouvent dans la grande région de Toronto. À l'heure actuelle, nous comptons entre 150 et 200 membres.

Il s'agit de la majorité des avocats qui pratiquent le droit des réfugiés dans cette partie du pays.

**Le sénateur Di Nino:** De toute évidence, il y a d'autres personnes ailleurs au pays, qui ne sont pas membres de votre association, et qui offrent un service similaire.

**M. James:** En effet. Nous avons entendu parler de nos homologues du Québec.

**Le sénateur Di Nino:** Le point auquel je veux en venir est y-a-t-il des échanges entre les avocats du Québec et ceux du groupe de l'Ontario?

**M. James:** Non, pas officiellement. Cependant, nous communiquons de façon informelle.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai un problème que j'aimerais partager avec vous, madame Wong, puisque vous y avez fait allusion. J'aimerais qu'on en discute un peu. Je pense que vous avez absolument raison. Lorsque nous jetons un coup d'oeil sur les cas qui sont signalés, nous avons tendance, comme je le faisais remarquer aux témoins précédents, à voir les deux extrêmes. C'est tout ce qu'on nous rapporte. J'ai un problème particulier avec la perception du public et le fait que l'on doive respecter l'intégrité du système. Comme je suis un nouveau législateur, je ne me rendais pas bien compte de la difficulté qu'il y a à concilier les divers intérêts en cause. Après tout, je suis l'un des petits nouveaux dans le quartier. Mon commentaire n'est pas nécessairement relié à la loi, quoique peut-être indirectement.

J'ai rarement entendu, lu ou vu qu'on a appuyé d'une façon quelconque les mesures de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ou d'autres organismes, concernant des décisions relatives à des causes qui auraient mérité votre appui. Les médias présentent environ dix pour cent des faits et ne donnent aucun détail. Je vous suggère, de même que je l'ai fait pour d'autres organismes comme nos chers amis du conseil des églises, entre autres, je ne pense pas qu'il serait inopportun que vous fassiez connaître vos idées. Cela aiderait grandement au moment où l'opinion publique se forme et où l'intégrité du système n'est pas totalement remise en question, ou lorsqu'une erreur a été commise. Après tout, les membres des commissions d'appel du statut de réfugié ou de l'immigration ne peuvent pas rendre leurs informations publiques. C'est là un des problèmes que nous avons.

À mon avis, si nous tentions de laisser entendre que l'opinion publique ne joue aucun rôle dans le processus législatif, nous aurions tort. Je suggère que vous parliez encore plus haut et encore plus fort des choses mêmes dont vous avez



[Text]

moment ago in the eloquent way in which you have. I am talking about in a public way.

Let me deal with the statistics. When you talked about the statistics you were only referring to refugees as opposed to immigration as a total package, is that right?

**Ms Wong:** That is correct.

**Senator Di Nino:** Do you have any statistics dealing with immigration as a total package?

**Mr. James:** We have focused strictly on refugee issues. We do not have statistics with respect to immigration.

**Senator Di Nino:** Obviously, you are aware that in 1985 some 84,000 new immigrants came into the country. In 1990-91, there will be close to a quarter million.

**Mr. James:** Yes.

**Senator Di Nino:** I would like to go on record with the fact that we should not take just a narrow focus when talking about welcoming into the country people from the variety of colours, creeds, religions and nationalities that make up our beautiful country. It is not only that one small percentage; it is a much wider and larger group; is that correct?

**Mr. James:** The people coming in under immigration programs as opposed to refugee programs are an important part of the newcomers to Canada.

**Senator Di Nino:** They also come from Sri Lanka, Uganda, India and Somalia. I am talking about not only refugees but immigrants.

**Mr. James:** The number is much fewer in that case. One of the concerns we have in this area is that when you look at the immigration stream, unless you are talking about things that have a bit of a humanitarian component such as family reunification, what you are talking about for the most part is Canada being able to pick and choose without there being any kind of external pressure or humanitarian or moral imperative being involved.

What separates refugees from that is that these people are not coming here because they want to or because they have particular skills, although as has been suggested many are desirable people. There is a different kind of imperative at work here. It is the moral imperative. It is the imperative of need. It is not Canada's economic or demographic needs which are being satisfied but the humanitarian need. Given that there is a different imperative at play, the assessment or

[Traduction]

parlé dans les commentaires que vous venez de faire il y a un moment, de façon aussi éloquente. Je veux dire publiquement.

Permettez-moi d'aborder la question des statistiques. Lorsque vous avez parlé des statistiques, vous faisiez uniquement référence aux réfugiés comparativement à l'immigration, d'un point de vue global, n'est-ce-pas?

**Mme Wong:** C'est exact.

**Le sénateur Di Nino:** Avez-vous des statistiques sur l'immigration d'un point de vue global?

**M. James:** Nous avons seulement mis l'accent sur les réfugiés. Nous n'avons pas de statistiques concernant l'immigration.

**Le sénateur Di Nino:** Évidemment, vous êtes au courant qu'en 1985 quelque 84,000 nouveaux immigrants sont arrivés au pays. Pour 1990-1991, c'est presque le quart de million.

**M. James:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** J'aimerais qu'on tienne compte du fait que nous ne devrions pas fixer uniquement l'attention sur un petit groupe quand nous parlons d'accueillir au pays des personnes des diverses couleurs, croyances, religions et nationalités qui forment notre beau pays. Ce n'est pas seulement ce petit pourcentage; il s'agit d'un groupe beaucoup plus large, beaucoup plus important; n'est-il pas vrai?

**M. James:** Les personnes admises en vertu des programmes d'immigration, comparativement aux programmes pour les réfugiés, forment une part importante des nouveaux arrivants au Canada.

**Le sénateur Di Nino:** Ces personnes viennent aussi du Sri Lanka, de l'Ouganda, de l'Inde et de la Somalie. Je parle non seulement des réfugiés, mais aussi des immigrants.

**M. James:** Le nombre est beaucoup moins important dans ce cas. Une de nos préoccupations à cet égard est la suivante, lorsque vous examinez le courant d'immigration, à moins que vous ne parliez de choses qui comportent un aspect humanitaire quelconque comme la réunion des familles, cela revient en grande partie à dire que le Canada peut sélectionner et choisir sans que s'exercent des pressions de l'extérieur de quelque nature ou que des motifs d'ordre humanitaire ou moral n'entrent en jeu.

Ce qui distingue les réfugiés, c'est que ce sont des personnes qui viennent ici non pas parce qu'elles le désirent ou parce qu'elles possèdent des compétences particulières, bien que, comme on l'a déjà fait remarquer, un grand nombre sont des personnes désirables. Les raisons sont différentes dans ce cas. C'est une question de morale. C'est une question de besoin. Ce ne sont pas uniquement les besoins économiques ou démographiques du Canada qui sont satisfaits, mais le

[Text]

judgment to which the programs will be subjected is of course different as well.

**Senator Di Nino:** We have been told by the minister that part of the raison d'être of this piece of legislation is to speed up the process for refugees, to speed up the process to allow their families to come in, to speed up family reunification for all new Canadians and to allow, and I think you used the term before, the government to control a little more, if you wish, the selection process that has, in the eyes of some, gotten a little out of hand.

With respect to the admission of many more numbers of people from those countries we would be looking at for refugees, does this bill not address that to a large degree?

**Mr. James:** I am not quite sure I have understood the question.

**Senator Di Nino:** Let me put it in different terms. Do you not feel that, once this bill is passed, it will allow more refugees and their families to come into Canada more quickly?

**Mr. James:** No. The primary problem in that regard is the eligibility provisions. The eligibility provisions will reduce the number of people coming into this country who are able to pursue their refugee claims. It will also be more selective about where those people are coming from. In that sense, it is not my belief that this legislation will lead to a larger movement of refugees into Canada. In fact, it does the opposite.

**Ms Wong:** A fundamental problem we have is that we know the government has been in negotiation with the United States and certain European countries in the hope that some sort of bilateral agreements may be entered into to address the problem of safe third country. However, we do not know which countries. I presume the government is talking to Germany, France, England and Holland, but we do not know which stage of the process it is at.

Also, I think it is fundamentally clear in clause 114(1)(s) of the legislation that agreements need not be entered into between Canada and the third country for a country to be designated. We just do not know which countries those are. If the U.S. is designated, then we will be cutting off a huge flow. For example, Somalis typically come from the U.S., as do the Sri Lankans. The Somalis and the Sri Lankans form about 40 per cent of the entire number of claims made before the Immigration and Refugee Board.

**Senator Di Nino:** How do they get into the U.S.?

[Traduction]

besoin d'aide humanitaire de ces gens. Comme les raisons sont différentes, la façon d'évaluer ou de juger les programmes devra bien sûr aussi être différente.

**Le sénateur Di Nino:** Le ministre nous a dit qu'une des raisons d'être de cette loi est d'accélérer le processus dans le cas des réfugiés, d'accélérer le processus permettant aux membres de leurs familles de venir les rejoindre, d'accélérer la réunion des familles pour tous les nouveaux Canadiens et de permettre, et je pense que vous avez déjà utilisé le terme, au gouvernement de contrôler un peu plus, si vous voulez, le processus de sélection, lequel est devenu, aux yeux de certains, quelque peu difficile à administrer.

En ce qui concerne l'admission d'un plus grand nombre de personnes des pays où on peut trouver des réfugiés, le projet de loi n'y répond-il pas dans une large mesure?

**M. James:** Je ne suis pas certain d'avoir compris la question.

**Le sénateur Di Nino:** Alors permettez-moi dire de la formuler autrement. Ne pensez-vous pas qu'une fois ce projet de loi adopté, il permettra à un plus grand nombre de réfugiés et à leurs familles de venir au Canada plus rapidement?

**M. James:** Non. Le principal problème à cet égard sont les dispositions relatives à l'admissibilité. Les dispositions concernant l'admissibilité réduiront le nombre de personnes venant dans ce pays qui sont capables de présenter une demande de statut de réfugié selon les règles. Le projet de loi est aussi plus sélectif au sujet des pays d'origine de ces gens. Dans ce sens, je ne crois donc pas que la loi entraînera un mouvement plus important de réfugiés au Canada. Ce serait plutôt le contraire.

**Mme Wong:** Un problème fondamental que nous avons est que nous savons que le gouvernement a eu des négociations avec les États-Unis et certains pays d'Europe dans l'espoir de conclure des accords bilatéraux quelconques en vue de régler le problème du tiers pays sûr. Cependant, nous ne savons pas quels pays. Je suppose que le gouvernement est en pourparlers avec l'Allemagne, la France, l'Angleterre et la Hollande, mais nous ignorons où en sont les négociations.

Je pense aussi qu'il est très clair à l'alinéa 114 (1) s) du projet de loi qu'un accord n'a pas à être conclu entre le Canada et le tiers pays pour qu'un pays soit désigné. C'est seulement que nous ne savons pas de quels pays il s'agit. Si les États-Unis sont désignés, alors nous mettrons fin à un énorme mouvement. Par exemple, les Somaliens passent habituellement pas les États-Unis, tout comme les Sri-lankais. Les Somaliens et les Sri-lankais représentent environ quarante pour cent du total des demandes soumises à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

**Le sénateur Di Nino:** Comment font-ils pour entrer aux États-Unis?



[Text]

**Ms Wong:** A typical situation is that sometimes they buy a fake passport with a U.S. visa in it. They may have a legitimate United States visa on their own passport.

**Senator Di Nino:** Why would they choose Canada over the U.S.?

**Ms Wong:** I think there are reasons. Many individuals from countries such as Sri Lanka and Somalia already have family here. There is a reason why they come here. Canada has a reputation for treating refugees well.

**Senator Di Nino:** You are concerned that that reputation may suffer a little as a result of this legislation?

**Mr. James:** When you are talking about the reputation abroad among the kinds of people who come here to make refugee claims, these people do not have a well-defined idea of what Canada is. My clients keep telling me that back home they think Canada is just a white place. I do not mean people, I mean snow. They think there is nothing but snow and ice here.

**Senator Di Nino:** I understand. I felt the same before I came here.

**Mr. James:** With respect to their notions of our institutions and our justice system and so on they have a rather undefined idea that Canada is a tolerant and fair place. It is no more sophisticated than that. They do not have any particular notions most of the time about our refugee determination system, or our justice system or how our police or airport officials behave. The most important draw for most of those people is what Ms Wong mentioned. They have family and friends here. They have community people here, people to whom they know they can come for support and who will help them to establish themselves and restart their lives. That is usually the motivation for people.

**Senator Di Nino:** I do not think this bill is trying to stop those people from coming in. Just to be more specific, we are talking about an attempt to close the door on the abusers, to stop the misuse, to prevent criminals and terrorists from entering the country. Do you have a better suggestion on how to do that than what Bill C-86 tells us?

**Mr. James:** If you are talking about the criminality and security provision, clause 19, our concern is that those provisions may be well intended but are so all-encompassing that they will capture an awful lot of people who are not terrorists or criminals, people who are not a threat to Canada or Canadians.

**Senator Di Nino:** What is your suggestion to change that?

[Traduction]

**Mme Wong:** Un exemple typique est que parfois ils achètent un faux passeport avec un visa américain à l'intérieur. Ils peuvent aussi avoir un visa en bonne et due forme des États-Unis dans leur propre passeport.

**Le sénateur Di Nino:** Pourquoi choisiraient-ils le Canada de préférence aux États-Unis?

**Mme Wong:** Je pense qu'il y a des raisons. Un grand nombre de personnes qui viennent de pays comme le Sri Lanka et la Somalie ont déjà de la famille ici. C'est une des raisons pour laquelle ils viennent ici. Le Canada a la réputation de bien traiter les réfugiés.

**Le sénateur Di Nino:** Et vous craignez que cette réputation ne commence quelque peu à se ternir à la suite de cette loi?

**M. James:** Le Canada a bonne réputation auprès des personnes qui viennent ici pour revendiquer le statut de réfugié, mais vous ne devez pas penser que c'est parce que ces personnes ont une idée claire de ce qu'est le Canada. Mes clients ne cessent de me dire que pour la population de leur pays natal, le Canada est blanc. Et je ne parle pas de couleur de peau mais de neige. Ils s'imaginent qu'il n'y a rien ici, sauf de la neige et de la glace.

**Le sénateur Di Nino:** Je vois. C'est aussi ce que je pensais avant de venir m'établir ici.

**M. James:** Pour ce qui est de nos institutions et de notre système judiciaire, ils pensent que le Canada est un pays où règnent la justice et la tolérance. C'est tout simple. Dans l'ensemble, ils n'ont pas d'opinions précises sur le processus de reconnaissance du statut de réfugié, sur notre appareil judiciaire ni sur le comportement de nos policiers ou de nos agents des aéroports. Comme l'a indiqué M<sup>me</sup> Wong, le facteur déterminant pour la plupart des gens est d'avoir de la parenté et des amis au Canada. Ils savent qu'ils vont trouver au Canada des membres de leur collectivité culturelle qui vont les aider à s'établir ici et à recommencer leur vie. C'est habituellement la raison qui les pousse à choisir le Canada.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne pense pas que le but du projet de loi soit d'empêcher ces personnes de venir au Canada. Pour mieux situer la question, je rappelle que le but est de fermer la porte aux fraudeurs, de mettre fin aux abus et d'empêcher des criminels et des terroristes d'entrer au Canada. Avez-vous de meilleures mesures à proposer que celles que renferme dans le projet C-86?

**M. James:** Vous pensez, je crois, à l'article 19 qui contient les dispositions relatives à la sécurité et à la criminalité. Nous estimons, pour notre part, que ces dispositions sont peut-être bien intentionnées mais tellement générales qu'elles vont entraîner l'exclusion de bien des personnes qui ne sont ni des criminels ni des terroristes et qui ne représentent aucun danger pour le Canada ou pour les Canadiens.

**Le sénateur Di Nino:** Que proposez-vous alors?

**[Text]**

**Mr. James:** Our suggestion is to narrow those things and to provide some safeguards. In her opening comments Ms Wong talked about how the criminality and security provisions will prevent people from even bringing a refugee claim because they also function as eligibility criteria. The safeguard that is already in place is the Refugee Division which has the authority to assess people to find out whether or not they have committed crimes against humanity, war crimes, crimes against peace, crimes against the principles of the United Nations and also serious, nonpolitical crimes. They have the capacity to cover virtually every one of those security and criminality provisions which presently bar people from getting a refugee claim that far.

If those people could present their claims the Refugee Division would be in a position not only to assess whether or not they are serious security and criminality risks but also whether or not there is a serious risk of persecution. It could then balance, weigh and assess all those things together and then make, hopefully, a fair decision so that the right people are sent away and the other right people get to stay. As this stands now it is arbitrary. It is black and white and an awful lot of innocent and minor actors will be turned back without having a chance to have their refugee claims heard.

The terrorism provision astonishes me. It states that anyone who has engaged in acts of violence for a political end is a terrorist. Our Canadian pilots flying over the Gulf in order to drive Saddam Hussein out of Kuwait were terrorists. They were engaged in acts of violence for a political purpose.

**Senator Di Nino:** I think you are widening that definition considerably.

**Mr. James:** That is what the definition requires. It requires two things.

**Senator Di Nino:** The interpretation will also be important.

**Mr. James:** But the plain wording there is very broad. All it says is "political purpose" and "acts of violence". I do not think that is appropriate.

I also do not think it appropriate that people who belong to an association, some of whom might have engaged in acts of violence of that nature, be barred from coming to Canada. This would include any member of what might be called by

**[Traduction]**

**M. James:** Nous suggérons de préciser ces dispositions et d'y inclure des mesures de protection. Dans son mot d'introduction, M<sup>me</sup> Wong nous a expliqué comment les dispositions relatives à la sécurité et à la criminalité allaient empêcher des personnes même de soumettre seulement une demande de statut de réfugié parce que ces dispositions constituent des critères d'admissibilité. Un mécanisme de protection est déjà en place; il s'agit de la Section du statut de réfugié qui a pour mandat d'évaluer les gens afin de déterminer s'ils ont commis des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre, des actes contre la paix ou contre les principes des Nations-Unies ou encore des crimes graves de droit commun. La Section a déjà le pouvoir de prendre des décisions en ce qui a trait à la quasi-totalité des dispositions relatives à criminalité et à la sécurité prévues dans le projet, lesquelles vont empêcher les gens de soumettre une demande et d'être entendus par la Section.

Si ces personnes pouvaient présenter une demande, la Section du statut de réfugié serait en mesure non seulement de déterminer si chacune représente un risque grave en matière de sécurité et de criminalité mais elle pourrait aussi évaluer la gravité du risque de persécution auquel est exposée la personne revendiquant le statut de réfugié. La Section pourrait alors examiner, évaluer et peser tous les éléments du dossier et, nous l'espérons, rendre des décisions judicieuses—renvoyer les indésirables et donner aux autres le droit de s'établir ici. De la façon dont fonctionnent les choses à l'heure actuelle, c'est arbitraire. C'est noir ou blanc et un très grand nombre de personnes innocentes, des figurants dans cette histoire, vont être renvoyées dans leur pays sans même avoir pu faire entendre leur demande de statut de réfugié.

Je suis consterné par la disposition touchant au terrorisme, laquelle dit que toute personne qui a commis des actes de violence à des fins politiques est un terroriste. Nos pilotes canadiens envoyés en mission au dessus du Golfe Persique pour chasser Saddam Hussein du Koweït étaient des terroristes. Ils ont commis des actes de violence à des fins politiques.

**Le sénateur Di Nino:** Je pense que vous tirez un peu la définition par les cheveux.

**M. James:** Non, c'est dans la définition. Elle énonce deux critères.

**Le sénateur Di Nino:** L'interprétation est aussi un élément important.

**M. James:** Mais le texte est très général. On y parle seulement «d'objectif politique» et «d'usage de violence». Je ne pense pas que ce soit acceptable.

Je ne pense pas non plus qu'il soit acceptable d'interdire l'admission au Canada de personnes faisant partie d'une association dans laquelle certains individus peuvent avoir commis des actes de violence dans un but politique. Ce critère



[Text]

most a liberation group fighting against tyranny and oppression. Any member of any such group, whether in a political or some kind of quasi-military role, would be barred from coming to this country. That is unfortunate. Most of those people are the sort of people who ought to be considered refugees. They should not be barred from making a refugee claim.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, I have taken more time than I should have taken.

**The Acting Chairman:** Senator Di Nino, your questions are always probing and helpful. Senator Hébert is next, followed by Senator Cochrane.

**Senator Hébert:** I do not want to contradict you, Mr. Chairman, but I did not agree with something Senator Di Nino said earlier.

**The Acting Chairman:** I was alluding to his questions.

**Senator Hébert:** I am alluding to one of his comments. Unfortunately, he was mixing the question of refugees and immigrants. I think it is something we should try not to do in this committee. As a matter of fact, all the witnesses from whom we have heard in the recent hearings were here to talk to us about refugee problems and not immigration, although the bill also speaks about immigration. We are here to talk with these witnesses about refugees.

After all, I am not an expert. However, I know that we have signed the Geneva Convention which gives us an obligation to greet refugees. It is not the same as immigrants. We have signed this Convention which tells us to open our doors to desperate people coming from anywhere. Immigrants are a totally different matter. We did not sign any Convention to get so many immigrants a year or whatever, not even one. We want immigrants, as long as we choose them. We have expensive offices around the world just to greet immigrants and to explain how they can become immigrants. In some cases it is easy and in some cases it is not; sometimes it depends on the colour of their skin or whatever. Let us not mix the two things together again, please.

The fact that we are receiving a reasonable number of immigrants whom we choose each year because we need them economically to survive as a country has nothing to do with the way we will treat refugees in the coming years if this bill passes without serious changes.

[Traduction]

s'appliquerait à toute personne faisant partie de groupes généralement considérés comme des groupes de libération, luttant contre la tyrannie et l'oppression. L'admission au Canada serait interdite à n'importe quel membre de n'importe quel groupe semblable, qu'il s'agisse d'un groupe jouant un rôle politique ou quasi-militaire. C'est malheureux. La plupart de ces personnes devraient être considérées comme des réfugiés. Elles ne devraient pas être empêchées de revendiquer le statut de réfugié.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, j'ai déjà pris plus de temps que je n'aurais dû.

**Le président suppléant:** Sénateur Di Nino, vos questions sont toujours utiles et probantes. Ce sera maintenant au tour du sénateur Hébert puis du sénateur Cochrane.

**Le sénateur Hébert:** Je ne voudrais pas vous contredire, monsieur le président, mais je ne suis pas d'accord avec une observation du sénateur Di Nino.

**Le président suppléant:** Je le complimentais pour ses questions.

**Le sénateur Hébert:** Je parle d'une de ses remarques. Malheureusement, je pense qu'il confond la question des réfugiés et celle des immigrants. Je pense que nous devons nous efforcer d'éviter de le faire dans ce comité. En fait, tous les témoins que nous avons entendus récemment sont venus nous entretenir de problèmes liés à la question des réfugiés—pas des immigrants—bien que le projet touche à l'immigration. Nous sommes ici pour discuter avec ces témoins de la question des réfugiés.

Je ne suis pas spécialiste mais je sais que le Canada est signataire de la Convention de Genève et qu'en vertu de celle-ci, il doit accueillir des réfugiés. Les réfugiés ne sont pas des immigrants. Nous avons signé cette Convention qui nous dit d'ouvrir nos portes à des gens désespérés qui viennent des quatre coins du monde. La question de l'immigration est complètement différente. Nous n'avons aucune convention dans laquelle nous nous sommes engagés à admettre un certain nombre d'immigrants chaque année—pas une. Nous avons des bureaux, qui coûtent cher, partout dans le monde pour accueillir des immigrants et pour leur expliquer comment ils peuvent obtenir la résidence permanente. Dans certains cas c'est facile, et dans d'autres, non. Quelquefois cela dépend de la couleur de la peau ou d'autre chose. Mais, s'il vous plaît, il ne faut pas confondre les deux.

Le fait que nous accueillons chaque année un nombre raisonnable d'immigrants, que nous avons choisis, parce que nous en avons besoin pour assurer la survie économique de notre pays n'a rien à voir avec la façon dont nous allons traiter les réfugiés dans les prochaines années si le projet est adopté sans être modifié en profondeur.

[Text]

**Senator Cochrane:** First, I have a general question. We were told by department officials that there was quite a bit of consultation that took place in the preparation of this bill, which took a couple of years to prepare. I was wondering if you had had any consultation with department officials in the preparation of this bill.

**Mr. James:** No, none whatsoever.

**Senator Cochrane:** You appeared before the House of Commons committee, did you not?

**Mr. James:** That is right.

**Senator Cochrane:** That was your first appearance.

**Mr. James:** In fact, when we heard that the bill was coming forward we wrote a letter to the minister's office asking to be consulted. The response we received indicated that our interest was appreciated, that the matter would soon be going before committee and we would have an opportunity to address the committee.

**Senator Cochrane:** I also understand from your brief that you would prefer to have this legislation divided into two separate bills, one for immigration and one for refugees. Is that the case?

**Mr. James:** That is right.

**Senator Cochrane:** If the same things are to be dealt with, how would this improve the situation? I do not understand why you want two separate bills.

**Ms Wong:** I think it goes back to Senator Hébert's point. Immigration concerns and refugee protection are totally different issues. Refugee provisions are now included in the Immigration Act. But the concerns guiding refugee protection and determination are different from the concerns that guide immigration.

I think immigration connotes that the government has some control in the selection of who comes into Canada, whereas there is no sense of control over refugee determination, because refugees leave their country in situations of risk and persecution. There are what are called government sponsored refugees in which case the government selects refugees from certain countries. There is a certain quota with respect to such refugees. I believe that is covered under the immigration aspect of it because there is an immigration component. The government has some sort of selection criteria in selecting different types of refugees. So there are different concerns: enforcement oriented, management oriented, and refugee pro-

[Traduction]

**Le sénateur Cochrane:** Premièrement, j'ai une question d'intérêt général. Des représentants ministériels nous ont dit qu'il y avait eu énormément de consultation pour la rédaction de ce projet de loi, qui a pris deux ans environ. Je me demandais si vous avez eu des consultations avec des représentants ministériels pour préparer ce projet de loi.

**M. James:** Non, pas du tout.

**Le sénateur Cochrane:** N'avez-vous pas comparu devant le comité de la Chambre des communes?

**M. James:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Cochrane:** C'était votre première comparution.

**M. James:** En fait, quand nous avons appris le dépôt du projet de loi, nous avons envoyé une lettre au cabinet du ministre dans laquelle nous avons demandé d'être consultés. Dans la réponse, on nous a remerciés de l'intérêt que nous portons à la question et on nous a dit que le projet serait bientôt étudié en comité et que nous aurions l'occasion de présenter notre point de vue aux audiences.

**Le sénateur Cochrane:** Je vois, d'après votre mémoire, que vous voudriez que la législation comprenne deux projets distincts, un pour l'immigration et un autre pour les réfugiés. Est-ce juste?

**M. James:** Oui.

**Le sénateur Cochrane:** S'il faut régler les mêmes questions, en quoi l'existence de deux projets de loi permettrait-elle d'améliorer les choses? Je ne comprend pas pourquoi vous voulez deux projets de loi.

**Mme Wong:** Votre question nous ramène à la remarque du sénateur Hébert. La question de l'immigration et celle la protection des réfugiés sont tout à fait différentes. Les dispositions relatives au statut de réfugié se trouvent actuellement dans la *Loi sur l'immigration*. Mais les principes qui doivent guider la protection des réfugiés, la détermination du statut de réfugié sont différents des principes qui doivent guider l'acceptation d'immigrants.

Je pense que lorsqu'on parle d'immigration, on a l'impression que le gouvernement exerce un certain contrôle sur la sélection des personnes qui vont s'établir au Canada tandis qu'il n'y a pas possibilité d'exercer un contrôle semblable lorsqu'il s'agit de réfugiés: ces derniers s'enfuient de pays dans lesquels ils sont en danger, persécutés. Il existe une catégorie de réfugiés qu'on appelle réfugiés parrainés par le gouvernement. Il s'agit de réfugiés venant de certains pays qui sont choisis par le gouvernement. Il existe certains contingents en ce qui concerne ces réfugiés. Je pense que cela est couvert par le volet immigration. Le gouvernement possède des sortes de critères de sélection pour choisir les différents types de



[Text]

tection. The two aims are at many times very inconsistent. It results in a policy that contradicts.

**Senator Cochrane:** We heard this morning from the Canadian Council of Churches. They also suggested, as you did, that the review process is too lengthy. They suggested a seven-day review process.

Can you give us some idea about how many applicants would benefit from retaining that initial seven days?

**Mr. James:** It is probably not only the applicants and claimants who would benefit. It is also the taxpayer. Right now, when cases go before an adjudicator on a detention review, they have to go before an adjudicator within 72 hours. Those persons have difficulty getting a lawyer in such a short time frame. They often need a bondsperson and are unable to do that within such a short time frame. But they can do it within 10 days or within 17 days or within another week after that.

If those persons are unable to get those people lined up to assist them within the 72 hours that they have for their first detention review, they are stuck there for another 30 days. Often that is just for lack of a bondsperson. Maybe they cannot find their cousin on the right day at the right time. It is completely unnecessary. They can be out on the street. They can be supported by their families and so on, but, as it stands right now, they will be living at the taxpayers' expense in detention for another month, needlessly.

As to how many, that remains to be seen. The provision itself suggests, as Ms Wong pointed out, that there will be reversal of the onus as to when people can be released and when they cannot. It will be harder for people to be released from detention. More people may be detained as a result. It may be that, under the new regime, even more people will benefit from this and the taxpayer will benefit more often.

**Senator Cochrane:** What would you propose to do with this Bill C-86? What would you advocate?

**Mr. James:** Every time we look at Bill C-86, we find something new that we think we should talk about. We just do not have the time to talk about it. As Ms Wong said, our brief would be a lot longer, not just because we are lawyers and we are longwinded, but because there is a lot to talk about.

[Traduction]

réfugiés. Il y a donc plusieurs orientations: applications du règlement, gestion et protection des réfugiés. Les deux objectifs sont souvent très peu cohérents. Il en résulte une politique contradictoire.

**Le sénateur Cochrane:** Nous avons entendu ce matin les représentants du Conseil canadien des Églises. Ils ont eux aussi souligné, comme vous, que la procédure de révision est trop longue. Ils ont proposé une procédure qui durerait sept jours.

Pouvez-vous nous donner une idée du nombre de demandeurs qui auraient avantage à retenir cette période de sept jours?

**M. James:** Ce ne sont probablement pas seulement les demandeurs qui en tireraient profit, mais aussi les contribuables. À l'heure actuelle, quand les dossiers vont devant un arbitre pour une révision des motifs de la détention, ils doivent passer devant l'arbitre dans les 72 heures. Il est difficile à ces personnes de trouver un avocat dans un délai aussi court. Ils ont souvent besoin d'une caution et ont du mal à la trouver dans un délai aussi court. Mais ils peuvent le faire en 10 jours, ou 17 jours, ou une semaine de plus.

Si ces personnes ne sont pas capables d'obtenir, dans le délai de 72 heures qui leur est imparti pour la révision des motifs de la détention, l'aide de ces personnes, ils sont retenus pour 30 jours de plus. Bien souvent, il leur manque simplement une caution. Il se peut tout simplement qu'ils n'arrivent pas à trouver leur cousin le jour et à l'heure où ils en ont besoin. Tout cela n'est absolument pas nécessaire. Ces gens-là pourraient être dehors, soutenus par leur famille etc. mais, de la façon dont vont les choses maintenant, ils vont vivre aux frais du contribuable, en détention pendant un mois de plus, sans nécessité.

Quant au nombre de ces personnes, cela reste à voir. La disposition elle-même semble indiquer, comme le souligne M<sup>me</sup> Wong, qu'il y aura inversion du fardeau de la preuve en ce qui concerne la libération des gens. En conséquence de quoi, le nombre de personnes détenues pourra augmenter. Il se peut que, dans le nouveau régime, un nombre encore plus grand de personnes en tirent profit, et que le contribuable en tire plus souvent avantage.

**Le sénateur Cochrane:** Que proposez-vous de faire avec le projet de loi C-86? Que recommanderiez-vous?

**M. James:** Chaque fois que nous regardons le projet de loi C-86, nous trouvons quelque chose de nouveau dont nous pensons que nous devons parler. Mais nous n'avons tout simplement pas le temps d'en parler. Comme l'a dit M<sup>me</sup> Wong, notre mémoire serait beaucoup plus long, pas seulement parce que nous sommes des avocats et que nous sommes bavards, mais parce qu'il y a beaucoup de choses dont il faut parler.

[Text]

We would like to see the parliamentary consultation process extended so that more people can get involved. More people can talk about all the different aspects of the bill that are of concern to them. More people can be informed about what the bill says.

Ideally we would have preferred that this bill not be introduced until there had been proper consultation; so I suppose, ideally, we would like to see the bill withdrawn and the consultation process gone through properly this time.

We do not understand what the urgency is. I do not understand the urgency. There are some improvements here. There is no longer a credible basis here. That is good.

**Ms Wong:** But in place of that?

**Mr. James:** In place of that, eligibility is no longer being determined by independent officers but is going before a senior immigration officer. There are some things that needed to be changed, but this bill does a lot of things that it did not need to do.

**Senator Cochrane:** I am sure that your presentation here and in the House, as well as the many presentations we have already heard, will be taken into consideration and improvements will probably be made as a result of that.

**Mr. James:** I regret that more immigrant communities are not appearing before the House and the Senate. As far as I know from looking at the people who have spoken, there are a lot of professional groups and a lot of umbrella groups, and so on. But I do not see many directly affected except for the Canadian Council of Refugees representatives, one of whom was himself a refugee. I would like to see more people like that talking to you about their experiences, talking to you about what it is like for them, rather than having people like us talk to you as professionals.

**Ms Wong:** I would like you to see the refugees who have established themselves in Canada, the doctors, the lawyers, the nurses, the engineers.

**Mr. James:** Many of my clients are engineers.

**Senator Di Nino:** The businessmen.

**Ms Wong:** Exactly.

**The Acting Chairman:** I wonder if our researcher might ask a couple of technical questions.

**Ms Young:** The first question is somewhat technical. If members will bear with me, I will try to set the stage before asking the question. The reason I am bringing this up, although it is a technical point, is that to my knowledge this is the only group who has raised this point.

[Traduction]

Nous aimerions voir le processus de consultation parlementaire élargi pour qu'un plus grand nombre de personnes y participent. Un plus grand nombre de gens peut parler de tous les différents aspects du projet de loi qui les concernent. Un plus grand nombre de gens peut être informé de ce que dit le projet de loi.

Idéalement, nous aurions préféré que le projet de loi ne soit présenté qu'après des consultations satisfaisantes, je suppose aussi que, idéalement, nous voudrions voir retirer le projet de loi, et nous aimerions que le processus de consultation soit mené à bien correctement cette fois.

Nous ne comprenons pas où se situe l'urgence. Je ne comprends pas ce qu'il y a d'urgent. Il y a ici certaines améliorations. Il n'y a plus de base crédible. Cela est bon.

**Mme Wong:** Mais à la place de quoi?

**M. James:** À la place du fait que l'admissibilité n'est plus déterminée par des agents indépendants mais passe devant un agent principal d'immigration. Il y a un certain nombre de choses qui doivent être changées, mais ce projet de loi apporte beaucoup de choses qui n'étaient pas nécessaires.

**Le sénateur Cochrane:** Je suis sûr que l'exposé que vous avez fait ici et à la Chambre ainsi que les nombreuses communications que nous avons déjà entendues seront pris en considération, et serviront probablement à apporter des améliorations.

**M. James:** Je regrette qu'il n'y ait pas plus de communautés d'immigrants qui comparaissent devant la Chambre et le Sénat. Pour autant que j'en puisse juger d'après les personnes qui ont parlé, il y a un bon nombre de groupes professionnels et aussi beaucoup de groupes de coordination, etc. Je n'en vois pas beaucoup qui soient directement concernés, sauf les représentants du Conseil canadien pour les réfugiés, parmi lesquels il y avait un réfugié. J'aimerais voir un plus grand nombre de personnes comme lui venir vous parler de leur expérience, de ce qu'est leur vie, au lieu de personnes qui viennent vous parler à titre de professionnels.

**Mme Wong:** J'aimerais que vous voyiez les réfugiés qui se sont établis au Canada, les médecins, les juristes, les infirmières, les ingénieurs.

**M. James:** J'ai de nombreux clients qui sont ingénieurs.

**Le sénateur Di Nino:** Les gens d'affaires.

**Mme Wong:** Exactement.

**Le président suppléant:** Je me demande si notre chercheur voudrait poser quelques questions d'ordre technique.

**Mme Young:** La première question est plutôt technique. Si les membres veulent bien me suivre, j'essaierai de planter le cadre avant de poser la question. La raison pour laquelle je soulève ce point, même s'il est technique, c'est qu'à ma connaissance il s'agit là du seul groupe qui ait posé la question.



*[Text]*

It has to do with the inadmissibility provision in 19(1) (c.1), which has two aspects to it, being (i) and (ii). Both of them deal with offences outside Canada. When I link this up with the refugee determination system, claimants will not be eligible to make a claim if they fall into (c.1)(i). That means they have committed a serious offence outside Canada. So they will not even get into the process.

But if they have not, they will get into the process, barring other factors. However, when it comes time to be landed, let us assume they have been recognized as refugees, then 19(1) (c.1)(ii) comes into play. If they are a member of that class, they will be denied landing. Subsection (c.2) refers to reasonable grounds to believe that the person has committed an act or omission outside Canada.

My question is the one that the witnesses raised in their brief on page 30. To my knowledge, they are the only group who have sat down and thought about the potential implications for landing of refugees by this insertion of (c.2).

I hope that explanation is clear enough. Could you explain to the committee what you have identified as a potential ramification of that exclusion from landing?

**Mr. James:** Subsection (ii) that you are talking about refers to acts or omissions outside Canada which, if done inside Canada, would be crimes. It does not require a conviction outside Canada. An act which virtually every refugee claimant coming to this country commits in the course of boarding an aircraft abroad is the uttering of a false document, which under Canadian law is a crime punishable by 14 years' imprisonment.

They do that for very good reasons, as you have heard from so many groups. I will not repeat all the reasons why they do that. But as a result, the majority of genuine refugees—found to be genuine Convention refugees by the Refugee Division in spite of the fact they came to Canada with false documents—could well be barred from becoming landed immigrants by operation of that subsection contained in section 19. They could be said to have committed an act, uttering a false document, or a second offence under the Criminal Code, which is impersonation, also punishable by 14 years' imprisonment.

Immigration authorities presumably are aware of this. Immigration authorities right now, I think somewhat hypocritically given that they say they want people to hand over these documents, are accusing refugee claimants, who enter Canada with false documents and who hand over those false documents to immigration officers at the port of entry, of having uttered a false document abroad when they boarded the air-

*[Traduction]*

Cela a à voir avec la disposition concernant l'inadmissibilité au paragraphe 19(1)(c.1), qui comporte deux aspects, (i) et (ii). Ces deux aspects concernent les infractions commises à l'extérieur du Canada. Lorsque je lie ceci au système de détermination du statut de réfugié, les demandeurs ne seront pas admissibles s'ils entrent dans la catégorie (c.1)(i). Cela signifie qu'ils ont commis une grave infraction à l'extérieur du Canada. Ils ne pourront même pas être admis dans le processus.

Mais si ce n'est pas le cas, ils pourront entamer le processus, quels que soient les autres facteurs. Cependant, lorsqu'on en viendra à la question de l'établissement, admettons qu'ils ont été reconnus comme réfugiés, c'est là qu'entre en jeu 19(1) (c.1)(ii). S'ils entrent dans cette catégorie, on leur refusera le droit d'établissement. Le paragraphe (c.2) concerne les motifs raisonnables de croire que la personne a commis un acte ou une omission à l'extérieur du Canada.

Ma question est celle que les témoins ont soulevé dans leur mémoire à la page 30. À ce que je sache, c'est le seul groupe qui ait pris le temps de réfléchir aux incidences potentielles sur l'établissement des réfugiés de l'insertion de (c.2).

J'espère que cette explication est assez claire. Pourriez-vous expliquer au comité ce que vous avez repéré comme incidence potentielle de ce refus du droit d'établissement?

**M. James:** Le paragraphe (ii) dont vous parlez fait référence aux actes ou omissions commis à l'extérieur du Canada et qui, s'ils avaient été commis au Canada, constitueraient des actes criminels. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu condamnation à l'extérieur du Canada. On peut dire que pratiquement chaque demandeur de statut qui entre au pays commet au moment où il monte à bord d'un avion à l'étranger l'acte qui consiste à émettre un faux document, ce qui selon la loi canadienne est un crime passible de 14 ans d'emprisonnement.

Ils le font pour de très bonnes raisons, comme vous avez entendu de nombreux groupes l'expliquer. Je ne reprendrai pas toutes ces raisons. Mais il ressort de cela que la majorité des réfugiés authentiques—considérés comme tels au sens de la Convention par la Section du statut malgré le fait qu'ils sont entrés au Canada avec de faux documents—pourraient se voir refuser le statut d'immigrants reçus à cause du pouvoir de ce paragraphe de l'article 19. On pourrait les accuser d'avoir commis l'acte qui consiste à émettre un faux document, ou une autre infraction selon le Code criminel, l'usurpation d'identité, qui est aussi passible de 14 ans de prison.

Les services d'immigration sont probablement conscients de ce fait. À l'heure actuelle, les services d'immigration, de façon un peu hypocrite à mon sens étant donné qu'ils demandent qu'on leur remette ces documents, accusent les demandeurs du statut de réfugié qui entrent au Canada avec de faux documents et qui les remettent aux agents d'immigration au point d'entrée d'avoir émis un faux document à l'étranger

[Text]

craft and are saying that those people are therefore not refugees under the refugee definition.

As I said earlier, the Refugee Board has the power to assess whether somebody has committed a serious nonpolitical crime. They are saying that refugees who get off an airplane with a false document and hand it to the immigration officer at the port of entry have uttered a false document and have committed a serious nonpolitical crime and they are not refugees. They are sending two messages there.

I am sorry, I got away from your question. But that same accusation could be levelled under the new bill at the point when a person applies to be a landed immigrant.

**Senator Hébert:** I think you are quite right when you notice that we are dealing with experts, certainly people who know about the problem but not people who have lived it. It would be very important, I think, that this committee would hear, as you suggested, more refugee organizations or people who have lived through the experience. I just wondered if you had any in mind that would be representative?

I do not want to frighten the Chairman and tell him that I want to have two dozen of those organizations come before us. But if there were at least one or two, I think it would be possible to have them.

**Mr. James:** One of the problems is that, over the summer holidays there have been a lot of the normal kinds of summer disruptions with key people being away on vacation. It has been difficult for us to communicate with all of these organizations. I know that there are a lot of people in these organizations who are concerned, but I am not able to offer you a particular organization right now, given the summer vacation time.

**Senator Hébert:** If you have a good idea, perhaps you can call our clerk.

**Mr. James:** Given that it is now September, I could probably find you fifteen groups in a week.

**Ms Wong:** We will certainly follow that up.

**Senator Hébert:** Fifteen would be a lot, but maybe a couple. I think it is important. I think you are very right to emphasize this point, because I am sure that the whole process of this committee or the other committee at the House of Commons would be totally different if, instead of being held here, it was held in some refugee camp in Iran or, better still,

[Traduction]

lorsqu'ils sont montés à bord de l'avion, et prétendent que ces gens-là ne sont donc pas des réfugiés selon la définition.

Comme je l'ai dit plus tôt, la CISR a le pouvoir d'évaluer si une personne a commis une infraction grave de caractère non politique. La Commission dit que les réfugiés qui descendent d'un avion avec un faux document et le présentent à l'agent d'immigration au point d'entrée ont émis un faux document et donc commis une grave infraction de nature non politique, et ne sont donc pas des réfugiés. Ils envoient là deux messages à la fois.

Excusez-moi, je me suis éloigné de votre question. Mais cette même accusation pourrait être annulée en vertu de la nouvelle loi au moment où une personne fait sa demande d'immigrant reçu.

**Le sénateur Hébert:** Je pense que vous avez raison quand vous soulignez que nous avons affaire à des experts, à des gens qui connaissent certainement le problème mais qui ne le vivent pas. Il serait très important, me semble-t-il, que ce comité entende, comme vous l'avez suggéré, un plus grand nombre d'organisations de réfugiés ou de gens qui ont vécu cette expérience. Je me demandais si vous auriez à suggérer des gens qui seraient représentatifs?

Je ne veux pas effrayer le président et lui dire que je veux faire comparaître devant nous deux douzaines de ces organisations. Mais s'il y en avait au moins une ou deux, je pense que ce serait possible.

**M. James:** L'un des problèmes, c'est que, pendant les vacances d'été, il y a eu évidemment bon nombre des perturbations normales en cette saison, étant donné que des personnes importantes étaient parties en vacances. Nous avons eu du mal à communiquer avec toutes ces organisations. Je sais qu'il y a beaucoup de gens dans ces organisations qui sont concernés, mais je ne suis pas en mesure de vous donner à l'heure actuelle le nom d'une organisation en particulier, à cause des vacances d'été.

**Le sénateur Hébert:** Si vous avez une bonne idée, vous pouvez peut-être appeler notre greffier.

**M. James:** Étant donné que nous sommes en septembre, je pourrais probablement vous trouver 15 groupes en une semaine.

**Mme Wong:** Nous allons certainement donner suite à votre demande.

**Le sénateur Hébert:** Quinze, ce serait beaucoup, mais quelques groupes suffiraient. Je pense que c'est important. Vous avez tout à fait raison de souligner ce point, parce que je suis sûr que l'ensemble du travail de ce comité ou de l'autre comité à la Chambre des communes serait totalement différent si, au lieu de se tenir ici, les séances se tenaient dans un camp



[Text]

in Somalia. I think we would have a better bill if we had the study right there and could feel what it is to be frightened.

**Ms Wong:** I do not think we will ever be in that position, but you are absolutely right that the people who are most affected by this bill do not have the opportunity to make submissions before the Senate and the House committees.

**Senator Hébert:** We do not know what it is to be a refugee. We, the people, the bureaucrats in the Ministry—none of us knows either. I think that some of us should go and visit at least one refugee camp somewhere.

**Ms Wong:** That is the problem. They are only names. There are human beings behind those names.

**Senator Hébert:** And we are dealing with names and statistics.

**Senator Cochrane:** But as well, Mr. Chairman, we do have representatives of refugees, such as you people, who are doing a fantastic job.

**Senator Hébert:** They are not refugees.

**Senator Cochrane:** No, but they have heard about them and they can certainly express their cause for them.

**Senator Hébert:** It is not enough.

**Senator Di Nino:** There is an issue which has not been discussed to any degree, and I wondered if you could give me a quick opinion. Otherwise perhaps we will ask it of another organization. That is the issue of disability and health as it relates to eligibility for refugees. Do you have any comments to make on that?

**Mr. James:** None, except the fact that, in order to be found to be a Convention refugee, you have to be at risk of some serious persecution. I would suggest that outweighs any possible negative effect that disability or medical problems might be perceived to have.

**The Acting Chairman:** Honourable colleagues, let me on your behalf thank Ms Wong and Mr. James for appearing before us and submitting the brief from the Refugee Lawyers Association.

Honourable senators, we have with us as our next witnesses, who are from the Canadian Employment and Immigration Union of the Public Service Alliance of Canada, Mr. Chris Pascucci and Mr. Michael Prue. We have received a copy of their written brief, which has been circulated, and perhaps we could call upon you, Mr. Pascucci, to begin your presentation.

[Traduction]

de réfugiés en Iran ou, mieux encore, en Somalie. Je pense que notre projet de loi serait meilleur si l'étude avait lieu sur place, et si nous pouvions sentir ce que c'est que d'avoir peur.

**Mme Wong:** Je ne pense pas que nous serons jamais dans cette position, mais vous avez absolument raison: les personnes qui sont le plus touchées par ce projet de loi n'ont pas la possibilité de faire des présentations devant les comités du Sénat et de la Chambre.

**Le sénateur Hébert:** Nous ne savons pas ce que c'est qu'être un réfugié. Nous, les gens d'ici, les bureaucrates du Ministère, aucun de nous ne le sait. Je pense que certains d'entre nous devraient aller visiter au moins un camp de réfugiés quelque part.

**Mme Wong:** C'est le problème. Ce ne sont que des noms. Il y a pourtant des êtres humains derrière ces noms.

**Le sénateur Hébert:** Et nous traitons de noms et de statistiques.

**Le sénateur Cochrane:** Mais aussi, monsieur le président, nous avons des représentants des réfugiés, comme vous ici, qui font un travail remarquable.

**Le sénateur Hébert:** Ce ne sont pas des réfugiés.

**Le sénateur Cochrane:** Non, mais ils en ont entendu parler et ils peuvent certainement défendre leur cause.

**Le sénateur Hébert:** Cela ne suffit pas.

**Le sénateur Di Nino:** Il y a un problème qui n'a pas été débattu du tout, et je me demande si vous pourriez me donner rapidement un point de vue là-dessus. Ou bien nous pourrions peut-être le demander à une autre organisation. C'est la question de l'invalidité et de la santé en ce qui concerne l'admissibilité des réfugiés. Avez-vous des commentaires sur le sujet?

**M. James:** Aucun, sinon que, pour être reconnu comme réfugié au sens de la Convention, vous devez être menacé par une forme grave de persécution. Je dirais que cela contrebalance tous les effets négatifs possibles que pourraient avoir l'invalidité ou des problèmes médicaux à première vue.

**Le président suppléant:** Honorables collègues, permettez-moi de remercier en votre nom M<sup>me</sup> Wong et M. James d'avoir comparu devant nous et de nous avoir présenté le mémoire de la *Refugee Lawyers Association*.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins sont messieurs Chris Pascucci et Michael Prue du Syndicat d'Emploi et Immigration Canada, un syndicat membre de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Nous avons déjà reçu et fait circuler copie de leur rapport. Peut-être M. Pascucci pourrait-il commencer la présentation.

[Text]

**Mr. Cres Pascucci, National President, Local 613, Canadian Employment and Immigration Union of the Public Service Alliance of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. I wish to thank the committee for allowing us this time to appear before it and to review some of the aspects of the proposed Bill C-86 in relation to changes in the Immigration Act.

I am the National President of the Canadian Employment and Immigration Union, a component of the Public Service Alliance of Canada. We have 21,000 members. Four thousand of those work in immigration, and approximately 800 work in the Immigration and Refugee Board.

This legislation will have far-reaching repercussions. I think everyone is aware of that. This applies to our members who work with the legislation and help to implement and administer it. They will have to adapt to these amendments. It will affect how they perform their jobs as well. The changes are quite massive and complex, so we have tried to deal with a few aspects of that.

As a union, we agree with the general thrust of streamlining the legislation in terms of trying to speed up the process, but we have some very serious reservations. First of all, we are very concerned about the staffing involved in the implementation of the legislation, because there are currently cutbacks in the immigration section of the department. There will be a lot of uncertainty and insecurity among our membership, who, after all, must administer any changes to the act.

Secondly, we are concerned with the power of the cabinet to determine much of the legislation without parliamentary debate. Since so much of the legislation says "to be determined by regulation", that means that we really do not know the full repercussions, because we have not seen the regulations. We are all aware that regulations can be passed by cabinet as an Order in Council and, therefore, there is no public debate. So we hope that there will be a period of public debate over the regulations, because that is the gist of the act.

Another point that we have reservations about relates to the notion of "prescribed country". If that means massive refusals of persons who may have a legitimate claim, then we have a real problem with this piece of legislation. We are concerned, for example, that other countries may have a different definition of a "safe country" after they receive potential claimants from us. For example, the United States has a different defini-

[Traduction]

**M. Cres Pascucci, président national, Syndicat de l'emploi et de l'immigration de l'Alliance de la fonction publique du Canada:** Merci, monsieur le président. J'aimerais remercier le Comité de nous avoir permis de présenter notre point de vue sur quelques aspects des modifications proposées à la Loi sur l'immigration dans le projet de loi C-86.

Je suis le président du Syndicat d'Emploi et Immigration Canada, lequel fait partie de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Notre syndicat compte 21 000 membres, dont 4000 sont employés à l'immigration et environ 800 à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Je crois que nous sommes tous conscients du fait que l'adoption des modifications proposées aurait des conséquences d'une portée considérable, notamment pour les fonctionnaires affectés à l'application de la Loi. Ils auront à s'adapter à ces modifications. La façon dont ils s'acquittent de leurs fonctions sera changée. Les changements qu'entraînerait l'adoption de la nouvelle loi seraient très importants et très complexes; aussi avons-nous tâché d'en cerner quelques-uns.

Notre syndicat est d'accord avec l'objectif général de rationalisation en vue d'accélérer le processus, mais envisage les modifications proposées avec de sérieuses réserves. La question de dotation en personnel dans le cas où la nouvelle loi serait adoptée est un premier sujet de préoccupation, vu la réduction des effectifs qui a présentement cours dans les services d'immigration du Ministère. Cette question suscitera beaucoup d'incertitude et d'insécurité chez les fonctionnaires membres de notre syndicat, car c'est à eux en définitive qu'incombera la tâche d'appliquer toutes modifications apportées à la Loi.

En deuxième lieu, nous sommes inquiets du fait que le Cabinet ait le pouvoir d'établir une aussi importante part de la Loi sans qu'il n'y ait de débat parlementaire. Il y a tant de points qui restent à déterminer par règlements que nous ne pouvons vraiment pas connaître toute la portée de la nouvelle loi, parce que ces règlements, nous ne les connaissons pas encore. Nous savons tous que les règlements peuvent être adoptés par décret, donc sans qu'il y ait consultation de la population. Nous espérons que les règlements qui viendront compléter la Loi feront l'objet de consultations publiques, conformément à l'esprit de la Loi.

Un autre sujet à propos duquel nous avons des réserves est celui du concept de «pays désignés». Si cela signifie un refus en bloc de personnes dont la revendication pourrait être légitime, nous sommes devant un réel problème. Il pourrait arriver, par exemple, que d'autres pays où se présenteraient des demandeurs provenant du Canada ait une interprétation différente de la nôtre de ce qu'est un «pays sûr». Par exemple, les



[Text]

tion of what a safe country is when it comes to Central America. We are quite concerned about that as well.

To get into the logistics of the legislation and the specific aspects, I have with me Michael Prue, Vice-President of Local 613, our immigration local in Toronto. He is an appeals officer, and his work experience deals with all the aspects of entry at a port of entry. He also has experience in dealing with appeals at the Immigration and Refugee Board.

**Mr. Michael Prue, Vice-President, Local 613, Canada Employment and Immigration Union of the Public Service Alliance of Canada:** Honourable senators, I wish to briefly go through some of the legislative changes. When we prepared the brief for the House of Commons committee—and this is the identical brief—it was done with about one week's notice. We got the legislation; we were told, if we wanted to submit anything, it had to be done in one week. This is what we could produce in one week to place before them.

We have had an opportunity since then to study the bill more carefully and more closely, and we do have additional comments on some of our issues, plus others that the Senate committee may find interesting.

There are some very controversial sections in this legislation. I say that as a person who has dealt with the legislation and past immigration acts, this one for some 19 years. It is not very easy to read. Any legislative changes of this magnitude are quite enormous, and trying to read a section and go back to a previous section that quotes a section that does not exist is very difficult. As a union, we think we have a good handle on the legislation now, and we want to talk to you about four aspects of the legislation that we hope the committee can improve upon and make recommendations that will make the legislation better.

The first one, as Mr. Pascucci has spoken about, is the background to the legislation and what you do not see; that is, the number of people and the types of people who will institute this new legislation if it is passed. We are very concerned, because immigration for the past 25 years has been in an almost constant state of flux. We have gone from one crisis to another, one backlog to another. Just to tell you some of them, prior to 1973 there was a backlog in the nature of 25,000 to 30,000 people seeking landing from within Canada. It was a very huge backlog.

There was a backlog at the Immigration Appeal Board at that time—the predecessor organization of the Immigration

[Traduction]

États-Unis pourraient considérer l'Amérique centrale différemment de nous. Cette question aussi nous préoccupe beaucoup.

Pour ce qui est de la logistique et des particularités des modifications proposées, je cède la place à M. Michael Prue, vice-président de la section syndicale 613, qui correspond aux services d'immigration de Toronto. M. Prue est agent d'appel. Il possède une expérience de travail couvrant toutes les formalités d'entrée, ainsi que les appels à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

**M. Michael Prue, vice-président de la section syndicale 613 du Syndicat d'Emploi et Immigration Canada de l'Alliance de la Fonction publique du Canada:** Honorables sénateurs, j'aimerais considérer brièvement quelques-unes des modifications proposées à la Loi sur l'immigration. Le rapport que nous avons présenté au Comité de la Chambre des communes, et dont ceci est une copie, a été préparé en une semaine. On nous a remis le texte du projet de loi, puis on nous a dit que si nous voulions présenter un rapport, il fallait le faire dans la semaine. Voici donc ce que nous avons réussi à préparer à une semaine d'avis.

Nous avons eu depuis le temps d'étudier de plus près le contenu du projet de loi, et nous aimerions élaborer sur certains points que nous avions soulevés et en aborder d'autres qui pourraient intéresser le Comité sénatorial.

Certaines des nouvelles dispositions proposées sont très discutables. Je le dis à la lumière de mon expérience en matière d'application des lois et règlements sur l'immigration, qui comprend quelque 19 ans d'application de la loi actuelle. Le nouveau texte de loi proposé ne se lit pas très facilement. Les modifications proposées sont volumineuses, et à lire un article, puis revenir en arrière à un autre article qui renvoie à un article inexistant, il devient très difficile de s'y retrouver. Notre syndicat croit avoir saisi la portée de la nouvelle loi, et nous aimerions discuter de quatre points sur lesquels nous espérons que le Comité pourra faire apporter des améliorations.

Le premier point, que M. Pascucci a déjà mentionné, a trait à l'infrastructure sur laquelle repose la loi et que vous n'avez pas sous les yeux, c'est-à-dire le nombre de personnes qui seront affectées à l'application de la nouvelle loi, si jamais elle est adoptée, la nature de leurs fonctions, etc. C'est une question qui nous préoccupe beaucoup, parce que dans les 25 dernières années, le processus d'immigration a changé presque sans arrêt. Nous sommes passés d'une crise à une autre, d'un arriéré à un autre. Pour vous donner une idée, avant 1973, il y avait un arriéré de quelque 25 000 à 30 000 demandes d'établissement provenant de personnes déjà au Canada. C'est un arriéré énorme.

A la même époque, il y avait un arriéré de 25 ans à la Commission d'appel de l'immigration, organisme qui a été rem-

*[Text]*

and Refugee Board—of 25 years. There were backlogs in the Immigration Department. The backlogs continued, and you probably remember seeing pictures of lineups in Toronto where people would line up all night to get in to see an immigration official. That continued until quite recently, and the backlogs continue to this day.

There are backlogs at the present time at the Immigration and Refugee Board in terms of appeals, and many of the appeals are not being heard for periods of up to a year.

There are backlogs at the refugee backlog review, particularly in Toronto, that are still ongoing and that will not be resolved even four years after the special program was set up.

There are new backlogs, or what we now call the "frontlog" at the Immigration and Refugee Board, of refugee claims which are not being heard for months or years after the credible basis has been issued.

We have been told by the deputy minister and other people in authority that, as a result of this legislation, there will be cutbacks in the number of workers who will be enforcing and dealing with Canada's immigration laws, not only at the ports of entry, but at adjudication, at case presenting, and at some of the Canada immigration centres.

We have been told that a number of centres will be closed. Those are centres in smaller locations, but, in Ontario, they would include places like Guelph, Kitchener and Oshawa. In the West, it would include Lethbridge. Maybe Mr. Pascucci can add others, but I think you get the idea. We have been told that a number of centres will close in Quebec and the Maritimes as a result of this legislation.

We have also been told that in the neighbourhood of 500 jobs will be done away with across Canada, although at the same time, about 375 will be created, for a net loss of about 125 person years.

We are worried that this legislation is intended to streamline the process. However, given the backlogs that currently exist, in cutting the number of workers, you will only invite a backlog to be created somewhere else. It may not be in the refugee phase; it may be in criminal removal, as a good example.

In Toronto, there are over 15,000 case files sitting in boxes waiting for implementation into the police computerized sys-

*[Traduction]*

placé par l'actuelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il y avait aussi des arriérés au ministère de l'Immigration. Les dossiers ont continué de s'accumuler, et vous vous souvenez probablement d'avoir vu des images montrant de longues files de personnes attendant toute la nuit devant les bureaux de Toronto dans l'espoir de voir un représentant de l'Immigration. Cette situation durait encore il n'y a pas longtemps, et l'arriété n'est toujours pas éliminé.

A l'heure actuelle, il y a un arriéré des appels à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans un grand nombre de cas, il se passe jusqu'à un an avant que l'appel soit entendu.

Il y un arriéré aux services d'examen des cas de l'arriéré des revendications du statut de réfugié, en particulier à Toronto; arriéré qu'on n'aura pas réussi à éliminer même quatre ans après la mise en route du programme spécialement prévu à cette fin.

Il y a maintenant ce qu'on appelle à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié un «nouvel arriéré» des revendications du statut de réfugié, qui ne sont pas traitées avant des mois et même des années après que le minimum de fondement ait été reconnu.

Le sous-ministre et d'autres hauts fonctionnaires nous ont dit que l'adoption de ce projet de loi entraînerait une réduction des effectifs affectés à l'application de la loi et des règlements en matière d'immigration, non seulement aux points d'entrée, mais aussi aux services d'arbitrage, aux services de présentation des cas et dans certains centres d'immigration à travers le Canada.

On nous a dit que certains centres seraient fermés. Il s'agirait de centres situés dans des petites localités, mais en Ontario, il y aurait aussi ceux de Guelph, de Kitchener et d'Oshawa, et dans l'Ouest, celui de Lethbridge. M. Pascucci en connaît peut-être d'autres, mais vous voyez où je veux en venir. Il y en aurait aussi plusieurs au Québec et dans les Maritimes.

On nous a dit aussi qu'environ 500 emplois seraient éliminés dans l'ensemble du Canada, mais que par ailleurs, environ 375 nouveaux emplois seraient créés, ce qui représente une réduction d'environ 125 années-personnes.

Le fait que la nouvelle loi vise la rationalisation du processus nous préoccupe. Car étant donné les arriérés qui existent déjà, une réduction des effectifs ne pourrait que risquer de causer des arriérés ailleurs. Ce ne serait pas forcément dans les services du statut de réfugié; ce pourrait être, pour citer un exemple qui ne manquera pas de susciter l'intérêt, dans les services de recherche de demandeurs ayant commis des actes criminels.

A Toronto, plus de 15 000 dossiers attendent dans des boîtes qu'on ait le temps d'entrer les données dans le système



[Text]

tem to try to find people who have skipped out on warrants or bail under immigration. They are talking about laying off the very people who work in that office and who input into the computer. They were told the other day that 10 of the 17 workers in that area will lose their jobs as a result of this legislation. We find that horrendous, because we do not know how we will ever eat into the other immigration backlogs.

The union supports the initiatives. We realize it is important to streamline the refugee process. It is cumbersome and extremely expensive. It runs through a number of stages, and we do not fault the government at all for looking at ways of economizing, but it cannot be economized if it is going to result in backlogs in other places. It takes years to train people in the act, the regulations, the Immigration and Refugee Board rules and the other ancillary legislation. To then turn around and say, "We do not need your services now," and to develop a backlog somewhere else and bring someone new in to train has been the history of the department.

We are afraid that, if this legislation is passed in its current form, it will not work, simply because there will not be sufficient bodies in sufficient places.

The second very real problem is that, unless you live in a major metropolitan area, that being Montreal, Toronto or Vancouver, you will not have access to the full range of immigration services. They are being taken out of all of the smaller communities in Canada, and we learned just this week that the Immigration and Refugee Board will in fact limit the number of places where hearings are held to Toronto, Montreal and Vancouver. That is down from Ottawa, and most of the provincial capitals, and they do have an office in Winnipeg at this time. It appears that most of those will not last.

We are suggesting as a union that, at a very minimum, recommendations be made to maintain the level of staffing for a period of some two, three or four years into the new process to allow for a smooth transition. If there is any reduction in staff in that time period, we are very mindful that, just like everything else that has happened since 1967, this too will run into a backlog.

The second position we wish to leave with you has to do with the provisions of the act concerning the appointment of Immigration and Refugee Board members. As you are aware, they are appointed by Order in Council. They are not selected, as public employees generally are, on the basis of merit. That is not to say they are not meritorious, but that they are not chosen for those reasons. They do not have to pass examina-

[Traduction]

informatisé de recherche de la police, pour repérer les personnes qui sont passées par l'immigration pour échapper à un mandat ou une caution. On parle justement de mettre en disponibilité le personnel chargé de l'entrée de ces données dans le système informatisé. On leur a dit l'autre jour que 10 des 17 employés de ce service perdront leur emploi si la nouvelle loi est adoptée. Nous trouvons cela horrible, car déjà nous ne savons pas comment nous réussirons jamais à rattraper l'arriéré dans les autres secteurs de l'immigration.

Le syndicat est d'accord avec le but recherché. Nous sommes conscients du fait qu'il faut rationaliser le processus de détermination du statut de réfugié. Il est trop lourd et extrêmement coûteux. Il comporte plusieurs étapes et nous ne blâmons aucunement le gouvernement de chercher des moyens de réduire ses coûts. Mais aucune économie ne sera possible si cela entraîne d'autres arriérés. Il faut des années pour former des employés qui connaissent bien la loi, les règlements, les règles de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et les autres législations auxiliaires. Leur dire: «Nous n'avons plus besoin de vos services», créer ailleurs un arriéré, embaucher de nouveaux employés et les former pour éliminer cet arriéré, c'est ce que le Ministère fait depuis toujours.

Nous craignons, si la loi est adoptée dans sa forme actuelle, qu'elle ne puisse être appliquée, simplement faute de bureaux et d'agents pour l'appliquer.

Le second problème, très réel celui-là aussi, c'est que seuls les habitants des grandes régions métropolitaines, c'est-à-dire Montréal, Toronto et Vancouver, auront accès à toute la gamme des services d'immigration. Les services sont réduits dans toutes les petites villes, et nous avons appris cette semaine que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié entend limiter la tenue de ses audiences à Toronto, Montréal et Vancouver. Cela entraînera, semble-t-il, la fermeture de la plupart des bureaux de la Commission, notamment à Ottawa et dans la plupart des capitales provinciales, ainsi qu'à Winnipeg.

En tant que syndicat, nous suggérons qu'au strict minimum, les employés soient maintenus dans leur poste pendant deux, trois ou quatre ans, soit le temps d'assurer la transition entre l'ancien et le nouveau processus. Toute diminution de personnel pendant cette période risquerait d'engendrer un arriéré, comme cela s'est produit à chaque modification de la loi depuis 1967.

Le second point de vue que nous aimerions exprimer concerne les dispositions de la loi touchant la nomination des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Comme vous le savez, les commissaires sont nommés par décret. Ils ne sont pas choisis selon le principe du mérite, comme le sont généralement les fonctionnaires. Non que nous doutions de leur compétence, mais tel n'est pas le

*[Text]*

tions or tests. They do not have to prove they are capable of performing what is a very complex and difficult job.

It has been our experience across the country that some of the people chosen for all the very best reasons are simply incapable of performing the job. The legislation for the first time allows them to be removed. In the past, they were not removable. They were told to go home and were paid for anywhere from two to three years and simply did not show up for work. As taxpayers and unionists, we do not think that is the best expenditure of public funds.

We agree with the direction the government is taking, but we think that, if they are incompetent, people should be removed for exactly that reason. That is not in the legislation. There are four grounds of removal, but not one of them is incompetence. One is incapacity, if they are too ill to attend, and another is for major, almost criminal misdeeds. We think there should be removal for incompetence, just like any other public employee can be removed.

We also have difficulties with the system that has been set up for their removal, in that it is tantamount to a court of law with a judge presiding. We do not believe that these people are judges. They are tribunal members. They are not being removed from a court. This is a cumbersome and ineffective method that is being proposed, hugely expensive, and somewhat embarrassing to the person being removed.

The federal government has, for more than 30 years, set up a system through the Public Service Staff Relations Board where, if management wants to remove one of our members, that person has a right of appeal and there is a full hearing. It is a tribunal not unlike the Immigration and Refugee Board. It certainly is far less expensive. To our mind, what is good enough for us should be good enough for them as well. We are suggesting that that is the type of system we should have, rather than the cumbersome and hugely expensive system in the legislation.

The third point we wish to make relates to the access of refugee claimants to the refugee process. We believe that access should be the same for all. All persons should have the same access to the procedure, whether they come through the United States or Europe or come directly to Canada. We believe that all persons should have the same type of hearing.

In our brief, we talk about adversarial versus nonadversarial hearings. To be blunt, the nonadversarial hearings have not

*[Traduction]*

critère de leur nomination. Ils n'ont pas à se soumettre à des examens ni à faire la preuve de leur aptitude à exercer des fonctions très complexes et très difficiles.

D'après notre expérience, certains commissaires, qui ont été nommés pour les meilleurs raisons du monde, n'ont simplement pas les compétences pour assumer leurs fonctions. Pour la première fois, la loi permet de les démettre, ce qui était impossible dans le passé. On leur demandait de rester chez eux et pendant deux ou trois ans, ils recevaient leur salaire sans avoir à se présenter au travail. En tant que contribuables et syndicalistes, nous croyons que ce n'est pas là une manière judicieuse de dépenser les fonds publics.

Nous appuyons l'orientation prise par le gouvernement, mais nous pensons que l'incompétence est une raison suffisante pour démettre un commissaire de sa charge. Cela n'apparaît pas dans la loi. Celle-ci donne quatre motifs de renvoi, mais l'incompétence ne figure pas parmi ces motifs. On mentionne l'incapacité, ou l'impossibilité de siéger en raison de la maladie. Un autre motif concerne des méfaits graves, quasi criminels. Nous estimons que l'incompétence devrait constituer une raison de renvoi, comme pour tout autre employé de la Fonction publique.

Nos réserves concernent également le système prévu pour le renvoi des commissaires, car il équivaut à une procédure judiciaire, présidée par un juge. Mais à nos yeux, les commissaires ne sont pas des juges. Ils sont membres d'un tribunal et non juges à une cour. Le système proposé est lourd et inefficace, extrêmement coûteux et d'une certaine façon embarrassant pour la personne visée par de telles mesures.

Depuis plus de 30 ans, le gouvernement fédéral applique un système, régi par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, selon lequel la direction peut, si elle le désire, congédier un de nos membres, et celui-ci peut porter son congédiement en appel et bénéficier d'une audience. Il s'agit d'un tribunal pas très différent de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ce système est certainement beaucoup moins coûteux que le celui qui est prévu pour les commissaires. Selon nous, s'il convient à nos membres, il devrait convenir tout aussi bien aux commissaires. C'est ce genre de système qui devrait être appliqué, plutôt que le système extrêmement lourd et coûteux proposé dans le projet de loi.

Comme troisième point, j'aimerais aborder la question de l'examen des demandes de statut de réfugié. Nous croyons que toutes les demandes devraient être traitées sur un pied d'égalité, que le demandeur provienne directement du pays source ou qu'il ait fait un séjour aux États-Unis ou en Europe. Nous croyons que tous devraient avoir droit au même genre d'audience.

Dans notre mémoire, nous abordons la question des audiences fondées sur l'opposition, et de celles fondées plutôt



*[Text]*

worked out as well as the initial bill would have suggested in 1987. In fact, the Federal Court has found a great many flaws in it. Because the refugee hearing officer is a person employed by the board and is counsel to the board, he or she is constrained from asking questions in a cross-examination, which is similar to most tribunals and courts in Canada. Therefore, many board members have expressed their frustration at not being able to get to the bottom of the truth.

On the other hand, where the minister intervenes, which is in only about 1 per cent or 2 per cent of the cases at present, that case is clearly adversarial, and there are a whole host of problems.

The new legislation is neither adversarial or nonadversarial because it allows the panel at any time to invite the minister to come in and question and cross-examine, thereby changing a nonadversarial hearing into an adversarial hearing just by the members saying, "We want this person to be examined carefully." We have some reservations about that, not that we think they should all be adversarial, but only because we think that some people will get a different type of hearing from others, and everyone, we believe, should get the same.

The fourth point, and perhaps the most controversial, relates to the different job descriptions, roles or delegations of authority. Many people say they believe that officers at a port of entry should not make decisions as to whether persons are admissible or not admissible to the country, or whether they are persons who are described as not being eligible for refugee status or refugee inclusion to the Immigration and Refugee Board. We find ourselves having to oppose those statements. Many of the people making them are obviously not comfortable with federal government employees having the power to make such determinations. However, we believe that our members do their jobs adequately as set out in the legislation. The majority of our members, who are immigration officers or senior immigration officers, are university educated. There is a high incidence of minorities. There is a high incidence of women. There is a high incidence of immigrant groups and people who understand and who have grown up in other cultures and in cosmopolitan areas. They are caring individuals who have to make tough decisions. Those decisions are reviewable by the court.

With respect to separating the immigration and refugee functions, for those who say that people should be brought before an adjudicator, we beg to differ as taxpayers. The senior immigration officer will be able to make determinations as to whether two types of people are admissible. One is a person who has previously been deported from Canada.

*[Traduction]*

sur la conciliation. Pour parler très clairement, je dirai que les audiences fondées sur la conciliation n'ont pas donné d'aussi bon résultats que prévu dans le projet de loi initial déposé en 1987. De fait, la Cour fédérale a découvert de nombreuses failles dans cette procédure. En tant que personne employée par la Commission pour agir à titre de conseiller auprès de la Commission, l'agent d'audience ne peut intervenir en contre-interrogatoire, comme tel est le cas dans la plupart des cours et tribunaux au Canada. Pour cette raison, de nombreux commissaires se sentent frustrés de ne pas avoir accès à toute la vérité.

Par ailleurs, lorsque le ministre intervient, soit dans 1 ou 2 p. 100 des cas à l'heure actuelle, la procédure est clairement fondée sur l'opposition, et cela pose une foule de problèmes.

La nouvelle loi ne favorise ni l'un ni l'autre type de procédure. Elle permet cependant au tribunal d'inviter en tout temps le ministre à mener un contre-interrogatoire, c'est-à-dire à changer une procédure fondée sur la conciliation en une procédure d'opposition, simplement en disant «Nous voulons que cette personne soit soumise à un interrogatoire minutieux». Nous avons quelques réserves à ce sujet. Non que nous soyons d'avis que toutes les audiences devraient être fondées sur l'opposition, mais seulement parce que nous estimons qu'elles devraient toutes être fondées sur les mêmes règles.

Le quatrième point, et celui qui suscite peut-être le plus de controverse, a trait à la diversité des descriptions de postes, fonctions et délégations de pouvoirs. D'aucuns estiment que les agents affectés aux ports d'entrée ne devraient pas être habilités à décider de l'admissibilité d'une personne sur le territoire canadien, ou de la recevabilité des demandes de statut de réfugié auprès de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Nous nous voyons obligés de nous opposer à ces décisions. Nombre des personnes qui les prennent sont naturellement mal à l'aise de voir de tels pouvoirs conférés à des fonctionnaires fédéraux. Nous pensons toutefois que nos membres assument adéquatement les fonctions qui leur incombent selon la loi. La majorité de nos membres, qui sont des agents d'immigration ou des agents d'immigration principaux, possèdent une formation universitaire. La proportion de membres de minorités ethniques et de femmes est appréciable parmi ces derniers. On trouve également un fort pourcentage de représentants de groupes d'immigrants, qui ont grandi dans d'autres cultures et dans des milieux cosmopolites. Ce sont des personnes consciencieuses qui ont à prendre des décisions difficiles, lesquelles sont sujettes à être revues par la cour.

En ce qui a trait à la séparation des fonctions relatives à l'immigration et au refuge, à titre de contribuables, nous ne partageons pas l'opinion de ceux qui prétendent que les cas devraient être soumis à un arbitre. L'agent d'immigration principal pourra prendre des décisions quant à l'admissibilité de deux types de personnes. Dans un cas, la personne a déjà

[Text]

They have to determine whether they have the consent of the minister.

We do not understand why you have to have a whole judicial process or quasi-judicial process to determine that little fact. It is obvious: You have a deportation order, the man or woman has no consent and the decision is made.

The second one is where the person has no passport, visa or student authorization. Again the question has to be asked. This is a good move because it will save the taxpayers hundreds or thousands or maybe millions of dollars. A hearing is not necessary to determine those two small aspects of law. Either the people have consent or the necessary form or they do not. The legislation is quite clear.

Our members should be able to make that determination right away; therefore, an adjudication hearing with an adjudicator, a case presenting officer, a court reporter in some instances, and lawyers present is quite unnecessary and a terrible waste of taxpayers' money.

Concerning the second case, the more controversial case of the refugees, we are uncomfortable with one aspect and we have said that already. There are four areas set out where the senior immigration officer may turn someone around and say, "You are not getting the hearing." We feel uncomfortable with the one where they have stayed in a prescribed country. We will state that later.

The other three are not terribly controversial. If a person has made a claim within the last 30 days, we do not understand why it is necessary to go through the process again simply because he could afford another ticket to come back. A lot of people come back and back again, no matter how many times they have been deported.

The other two are minor instances that we will not run into too often, but we have some concern about the prescribed countries and have stated so.

I hope that fleshes out the earlier opposition paper we put forward and we would be more than happy to answer any questions.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Mr. Prue.

**Senator Di Nino:** Welcome, gentlemen. Good afternoon. To pick up on your latest comment, if I understood you correctly you said that concerning the senior immigration officer, you do not have difficulty in allowing that person to refuse entry if the individual applying for refugee status has no documents. Is that what you have said?

**Mr. Prue:** We are saying that they can refuse entry, yes. They can issue a conditional order. That does not mean that

[Traduction]

été expulsée du Canada. L'agent doit déterminer si le ministre a accordé son consentement.

Nous ne voyons pas la nécessité d'instituer une procédure judiciaire ou quasi-judiciaire pour déterminer ce simple fait. C'est clair: vous avez une ordonnance d'expulsion, la personne n'a pas obtenu le consentement du ministre et la décision est prise.

Dans l'autre cas, la personne n'a pas de passeport, de visa ou de permis de séjour pour étudiant. Là encore, la question se pose. C'est une bonne chose qui épargnera des centaines, des milliers voire des millions de dollars au contribuable. Une audition ne sera pas nécessaire pour faire ces déterminations. Ou bien la personne a le consentement ou le formulaire nécessaire, ou bien elle ne l'a pas. La loi est bien claire là-dessus.

Nos membres devraient pouvoir faire cette détermination tout de suite; donc, ni une audition d'arbitrage et ni la présence d'un arbitre, d'un agent chargé de présenter le cas, d'un(e) sténo judiciaire éventuel(le) et d'un ou d'avocats ne seront nécessaires, lesquels coûtent fort cher au contribuable.

Concernant le second cas, le plus controversé, il y a un aspect de la loi qui nous dérange et nous l'avons déjà dit. Il y a quatre situations qui permettent à l'agent d'immigration principal de refouler quelqu'un en disant, «Vous n'aurez pas l'audition.» Celle qui nous dérange est celle où la personne a séjourné dans un pays désigné. Nous en reparlerons plus loin.

Les autres ne sont pas terriblement controversés. Si une personne a présenté une revendication au cours des 30 derniers jours, nous ne comprenons pas pourquoi il faut répéter le processus simplement par ce qu'il a les moyens de revenir. Beaucoup de gens font de nombreux va et vient, sans égard au nombre de fois où ils ont été expulsés.

Les deux autres sont des cas mineurs que nous ne risquons pas de rencontrer souvent, mais nous sommes quelque peu dérangés au sujet des pays désignés et l'avons d'ailleurs déjà dit.

J'espère que cela donnera du corps à notre intervention antérieure et nous serons heureux de répondre à toutes vos questions.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup, M. Prue.

**Le sénateur Di Nino:** Bon après-midi, messieurs. Reprenant votre dernier commentaire, si je vous ai bien compris vous aviez dit au sujet de l'agent d'immigration principal qu'il était concevable que ce dernier ait le pouvoir de refouler toute personne demandant le statut de réfugié si elle ne produisait pas de documents. Est-ce bien là vos propos?

**M. Prue:** Nous disions qu'ils peuvent refouler cette personne, oui. Ils peuvent décider d'une mesure de renvoi condi-



[Text]

they cannot apply for refugee status or that they would not be heard; it means that they would not have a full hearing.

In the majority of cases at the present time where a person has no passport or visa and where they go before the adjudicator, the lawyers concede that fact. They say, "We concede the facts," and everyone says, "Fine." The refugee claim is then made. You do not need to bring in an adjudicator, a case presenting officer, a lawyer, a court reporter and everyone else to make that same determination. It does not mean that the person immediately goes on the plane; it means that the allegations are conceded to and decided administratively rather than by a tribunal.

**Senator Di Nino:** We heard from numerous witnesses today that this officer could and probably would put the person back on the plane if they had no documents. Is that correct?

**Mr. Prue:** That has not been my experience in the past.

**Senator Di Nino:** We are talking about the new legislation.

**Mr. Prue:** My reading of the legislation would be just like the current legislation. That is done where the person is coming from the United States. They are turned around and told to come back when there is an adjudicator or someone else available, which would not be done.

Where the person comes in on a plane, I cannot think of an instance in the 19 years that I have been in the department where that was ever done. You will find that in the regulations if and when we see them.

**Senator Di Nino:** Yes. I am sorry to persist on this, but if we have heard one objection to Bill C-86 from all of the witnesses it was precisely that one. Every single one of them had some grave concerns about that individual being able to turn someone around. The arguments that were made by some eloquent speakers today on that issue have convinced me that I personally will take another look at that provision.

All of a sudden you are coming in and you are saying, "There is no problem. Do not worry about it. We can handle it administratively."

**Mr. Prue:** But there are two issues here. Perhaps I did not make myself clear enough.

One issue is an issue of law and admissibility. As a visitor or as an immigrant you have to have a visitor's visa or a passport. We think that can be dealt with administratively. That causes no difficulty at all.

The second issue is that of the refugee determination and whether or not that will be allowed to proceed. We have some difficulty with that aspect of the senior immigration officer in

[Traduction]

tionnel, ce qui ne signifie pas que la personne ne pourra pas faire une demande de statut de réfugié ou qu'elle ne sera pas entendue; cela signifie qu'elle n'aura pas droit à une instruction approfondie.

Actuellement, dans le plupart des cas, lorsqu'une personne qui ne possède ni passeport ni visa se présente devant l'arbitre, les avocats admettent ce fait. Ils déclarent «Nous admettons ce fait,» et tout le monde dit alors «C'est bien». Le réfugié fait alors sa demande. Pas besoin d'un arbitre, d'un agent chargé de présenter le cas, d'un avocat, d'un(e) sténographe judiciaire et n'importe qui d'autre pour faire cette détermination. Cela ne veut pas dire que cette personne est automatiquement refoulée; cela signifie qu'on va statuer administrativement et non judiciairement sur les faits admis.

**Le sénateur Di Nino:** Plusieurs témoins ont déclaré aujourd'hui que l'agent pourrait décider de refouler la personne qui n'aurait pas de documents et qu'il le ferait peut-être. Est-ce vrai?

**M. Prue:** Je ne l'ai pas constaté dans le passé.

**Le sénateur Di Nino:** Nous parlons de la nouvelle loi.

**M. Prue:** À mon avis, ce projet de loi ne change pas la loi en vigueur. Cela se fait lorsque cette personne vient des États-Unis. Elle est refoulée et on leur dit de revenir lorsqu'il y aura un arbitre ou quelqu'un d'autre.

Dans le cas d'une personne arrivant par avion, je ne me rappelle d'aucun cas au cours des 19 années dans le ministère que cela ait jamais été fait. Cela sera dans le règlement si jamais cette situation se produisait, mais pas avant.

**Le sénateur Di Nino:** Oui. Permettez-moi d'insister. Si tous les témoins qui se sont présentés ont formulé une objection au projet de loi C-86, c'est précisément celle-là. Tous se sont déclarés dérangés par le fait qu'un agent ait le pouvoir de refouler quelqu'un. Les arguments présentés avec beaucoup d'éloquence aujourd'hui sur ce point m'ont convaincu au point que j'ai l'intention d'approfondir davantage cette question.

Tout d'un coup, vous venez nous dire, «Il n'y a rien là d'inquiétant. Cela peut être traité au niveau administratif.»

**M. Prue:** Il y a là deux distinctions à faire, que je n'ai peut-être pas bien fait ressortir.

La première ressortit à la loi et à la recevabilité. Tout visiteur ou tout immigrant doit pouvoir produire un visa ou un passeport. Cela peut se traiter au niveau administratif. Aucune difficulté là-dedans.

L'autre distinction à faire est celle de la détermination du statut de réfugié et de la décision de poursuivre ou non cette détermination. Nous sommes dérangés par cette notion de

[Text]

the prescribed country mode. We have some difficulty with that. That is perhaps what most of the others are zeroing in on, because I cannot see that it is any great concern in determining whether someone is a previous deport or has an immigrant visa. At the present time it is done at huge expense with four people in the room trying to make a decision that is conceded in over 95 per cent of the cases. They do not even ask questions.

**Senator Di Nino:** Someone suggested earlier that very seldom does that situation ever occur. The red flag seems to be that this is a new piece of legislation where they will create a new officer, someone with authority, and you are saying that if it is a person coming from a safe third country, you have some difficulty with that and you are not sure you are comfortable with it. But if the persons come directly from one of those refugee countries, if that is possible, you would not have a problem sending them back?

**Mr. Prue:** No. The senior immigration officer would not have that authority under this legislation.

**Senator Di Nino:** That is the point that has been raised by numerous people and that is the point that I want to clarify.

**Mr. Prue:** Their reading of it is quite wrong. There are four types of refugee claims which would not be allowed to proceed. One of those—and the most controversial and the one which our members do not feel comfortable with—is the one where they come from a prescribed country. Most of us know that that will be the United States. Approximately 30 per cent of all claimants making claims in Canada cross the border at Fort Erie, Niagara Falls or Black Pool.

**Senator Di Nino:** I may have a few questions later but thank you for now.

**Senator Hébert:** I am getting confused myself about what these senior immigration officers can and cannot do. Perhaps our researcher can help to clarify what seems to be a confusion between the senator in front of me, our witnesses and myself.

There was a question concerning whether or not under Bill C-86 it is possible for the senior immigration officer to send back an applicant for refugee status if, for example, he finds that his documents are not valid, and so on. Can he turn them back?

**The Acting Chairman:** That is an important question because there was some confusion earlier today. I will let Miss Young probe that question. This act does not have the documents as one of the grounds. But Miss Young, why don't you probe the question to make it perfectly clear.

**Ms Young:** No person could be turned away because their documents were not in order or they were false or they had none.

[Traduction]

l'agent d'immigration principal et celle des pays désignés. Oui, cela nous dérange. C'est peut-être l'aspect sur lequel la plupart se concentrent, parce que, pour ma part, je ne vois rien de compliqué à faire la distinction entre quelqu'un qui a déjà été expulsé et quelqu'un qui a un visa d'immigration. Actuellement, cela fait à grand frais, exigeant la présence de quatre personnes pour débattre d'une chose qui est déjà admise dans plus de 95 p. 100 des cas. Ils ne posent même pas de questions.

**Le sénateur Di Nino:** Quelqu'un a dit plus tôt que cette situation se présente rarement. Le danger avec cette nouvelle loi est la création d'un nouvel agent, pouvant agir avec autorité. Vous dites que cela vous dérange dans le cas d'une personne qui arrive d'un pays sûr. Mais que si cette personne venait directement d'un des pays d'où viennent habituellement les réfugiés, si cela était possible, alors il n'y aurait aucune difficulté à les renvoyer?

**M. Prue:** Non. L'agent d'immigration principal n'aurait pas ce pouvoir aux termes de cette loi.

**Le sénateur Di Nino:** C'est bien ce point qui a été soulevé par plusieurs et que j'aimerais qu'il soit précisé.

**M. Prue:** Leur interprétation est fausse. Il y a quatre sortes de demandes de statut de réfugié qui ne sont pas recevables. L'une—qui est la plus controversée et la plus dérangeante à nos membres—concerne ceux qui arrivent d'un pays désigné. Nous savons presque tous qu'il s'agit des États-Unis. Près de 30 p. 100 de toutes les personnes présentant une demande de statut de réfugié ont franchi la frontière canadienne à Fort Erie, Niagara Falls ou Black Pool.

**Le sénateur Di Nino:** J'aurai peut-être d'autres questions plus tard, mais pour le moment, je vous remercie.

**Le sénateur Hébert:** Je commence à confondre entre ce que les agents d'immigration principaux peuvent ou ne peuvent pas faire. Peut-être que notre recherchiste pourra nous aider à dissiper la confusion entre le sénateur en face de moi, les témoins et moi-même.

La question a été de savoir si, aux termes du projet de loi C-86, un agent d'immigration principal a le pouvoir de refouler une personne qui revendique le statut de réfugié si, par exemple, il estimait que les documents produits par cette personne étaient invalides, etc. A-t-il le pouvoir de la refouler?

**Le président suppléant:** La question est importante vu la confusion qui a régné plus tôt. Je laisserai à madame Young le soin d'y répondre. La loi en question ne précise pas si le renvoi peut se faire sur la base de documents. Madame, voudriez-vous essayer de mettre un peu de clarté dans tout ça?

**Mme Young:** Nul ne peut être renvoyé parce que les documents produits ne sont pas valables, sont faux ou même absents.



[Text]

The grounds for eligibility that the senior immigration officer would apply are primarily found at pages 41 and 42 of the bill and there are five of them: that the refugee be recognized elsewhere as a Convention refugee; comes from a safe country if there is a list of safe countries; has been recognized already by Canada as a refugee; or has been determined by an adjudicator to be one of the categories of people we do not wish to have in Canada because of security or criminal reasons; and provided that the person is not under an already existing deportation order.

If they come within those categories they are not eligible, but documents is not one of those.

**Senator Hébert:** For all these other reasons, this senior immigration officer could return a candidate for the status of immigrant that would not have a counsel around to help him. Is that it?

**Ms Young:** He would declare the person inadmissible to Canada; ineligible to make a refugee claim; and would issue a removal order, which would be stayed for seven days, except in several circumstances which are quite narrow. It would be that the person would be removable in seven days unless the person agreed to be turned around right away.

**Senator Hébert:** But how will seven days help this poor guy who is alone, does not know anyone and does not have a quarter to make a phone call? What can he do during the seven days to change the verdict of the senior immigration officer?

**Ms Young:** You are raising practical problems. In legal terms, seven days gives him a chance to hire a lawyer, go to federal court and make an application for leave for judicial review. The practical problems are those you listed.

**Senator Hébert:** Practical problems seem to be of some relevance in this matter.

Concerning these senior immigration officers that are members of your union, what would you say about their training? You mentioned a moment ago that many of your members were university graduates, lawyers, and so on. To become an immigration officer and eventually a senior officer that is one step ahead of the others, what do they need by way of training?

**Mr. Prue:** First, we are not sure that they will be our members because "senior immigration officer" under the present act can be anyone from the deputy minister to someone who has worked in the department for a week. It is done through the regulations and the instruments. Everywhere in the present act where you see "senior immigration officer" you have to go

[Traduction]

La question de la recevabilité d'une demande de statut de réfugié est traitée surtout aux pages 41 et 42 du projet de loi. Les conditions de recevabilité sont au nombre de cinq: que le réfugié se voit reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays; qu'il arrive d'un pays sûr s'il existe une liste de tels pays; que le statut de réfugié lui a déjà été reconnu par le Canada; ou qu'il a été déclaré par un arbitre comme appartenant à l'une des catégories de personnes que le Canada ne voudrait pas accueillir pour des raisons de sécurité ou de nature criminelle; et pourvu que la personne ne soit pas déjà sous le coup d'une mesure d'expulsion.

S'ils tombent dans une de ces catégories ils ne sont pas admissibles, mais la question des documents n'est pas un critère.

**Le sénateur Hébert:** Pour toutes ces autres raisons, cet agent principal d'immigration pourrait refuser un candidat au statut d'immigrant qui n'aurait pas de conseiller. Est-ce vrai?

**Mme Young:** Il déclarerait cette personne inadmissible au Canada; inadmissible à revendiquer le statut de réfugié, et il produirait une ordonnance de renvoi, avec sursis de sept jours, qui ne s'applique pas dans plusieurs cas, ce qui ne donne pas beaucoup de latitude. La personne pourrait être expulsée après sept jours, sauf si elle s'en retourne elle-même sur le champ.

**Le sénateur Hébert:** Mais comment le pauvre type seul, qui ne connaît personne et qui n'a même pas 25 cents pour téléphoner pourra-t-il obtenir de l'aide en sept jours? Qu'est-ce qu'il peut faire durant ces sept jours pour que soit modifié le verdict de l'agent principal d'immigration?

**Mme Young:** Vous soulevez des difficultés d'ordre pratique. Sur le plan juridique, sept jours suffisent pour lui permettre de trouver un avocat, et d'aller à la Cour fédérale déposer une demande de recours judiciaire. Ce que vous avez énuméré ce sont des problèmes pratiques.

**Le sénateur Hébert:** Il me semble qu'il s'agisse vraiment de problèmes pratiques dans cette affaire.

Pour ce qui est de ces agents principaux d'immigration qui font partie de votre syndicat, que pensez-vous de leur formation? Vous avez mentionné il y a un instant que beaucoup de vos membres sont des diplômés d'université, des avocats, et ainsi de suite. Pour devenir agent d'immigration, et passer éventuellement au niveau d'agent principal, qui se trouve à un échelon supérieur par rapport aux autres, de quel type de formation ont-ils besoin?

**M. Prue:** D'abord, nous ne sommes pas certains qu'ils seront membres de notre syndicat, car, aux termes de la loi actuelle, n'importe qui peut être agent principal, le sous-ministre, ou la personne qui a travaillé au ministère une semaine seulement. Cela se fait au moyen des règlements et des lois. Partout où dans la loi actuelle on parle d'agent

[Text]

to the instrument. The instrument will tell you to which level that is delegated. For that purpose of that part of the act that will be the senior immigration officer.

We have no idea whether the senior immigration officer in the proposed legislation who is at the port of entry who will make this decision is the manager of the office, in which case he is not our member; or it could be some person who is not eligible to be a member for security reasons. In all likelihood it would be, but it would be someone who is at a substantially more senior level than immigration officers.

By way of background information, at the present time in the classification standards immigration officers are at the lowest level of program administration, PM-1; adjudicators are PM-5s. The senior immigration officer will be somewhere between those two.

But you are also asking in terms of training. The training that most public employees get is hardly the best. They usually learn on the job. Immigration officers, when they are first hired, are subject to a four week training program dealing with the legislation, the jurisprudence, human rights and background information on immigration. They are then sent to work and watched and monitored closely for the first six months to one year. After that there is periodic training given, depending on the level and place they work.

**Senator Hébert:** Some of these people that you describe as having a limited training would make some important decisions.

**Mr. Prue:** We have no idea what training will be given but our members feel confident that they can do this job. We as a union feel confident that given the appropriate training that they are capable of doing this job, given the fact that many of them have worked there for 10 or 15 years and are the types of people we described earlier.

**Mr. Pascucci:** To elaborate, the majority of those who will be our members and will be senior immigration officers would have a minimum of five years experience because that is when the senior immigration officer aspect was implemented.

We have asked over a number of years—perhaps as many as ten—for more training and that we have an immigration college, as is done for customs officers. But is not there on a regular basis for immigration officers.

[Traduction]

d'immigration supérieur il faut se reporter aux documents officiels. Ces documents précisent à quel niveau ce pouvoir est délégué. Pour les fins de cette partie de la loi, ce sera l'agent principal d'immigration.

Nous n'avons aucune idée si, dans le projet de loi, l'agent principal qui prendra cette décision au point d'entrée est le gestionnaire du bureau, dans lequel cas, il n'est pas membre de notre syndicat; ou alors ce pourrait être une personne qui ne peut faire partie du syndicat pour des raisons de sécurité. En toute probabilité ce serait cela, quelqu'un qui est à un niveau hiérarchique légèrement plus élevé que le niveau d'agent d'immigration.

Pour ce qui est des renseignements, à l'heure actuelle, dans la norme de classification, les agents d'immigration sont au niveau le plus bas du groupe Administration des programmes, le niveau PM-1; les arbitres sont au niveau PM-5. Quant à l'agent principal d'immigration, il se trouverait entre ces deux niveaux.

Vous me parlez également de formation. La formation que reçoivent la plupart des employés de la fonction publique n'est sûrement pas la meilleure. Ils font habituellement leur apprentissage sur le tas. À leur embauche, les agents d'immigration sont soumis à une formation d'une durée de quatre semaines, portant sur la législation, la jurisprudence, les droits de la personne et les données historiques sur l'immigration. On les met ensuite en poste, où ils sont suivis et supervisés de près pour une période qui peut aller des premiers six mois jusqu'à un an. Après, ils reçoivent une formation périodique, suivant le niveau et l'endroit de leur poste.

**Le sénateur Hébert:** Certaines de ces personnes qui, selon vous, n'ont qu'une formation limitée, prennent des décisions importantes.

**M. Prue:** Nous n'avons aucune idée de la formation qu'ils recevront mais nos membres savent qu'ils peuvent faire le travail. Nous sommes certains qu'avec une formation appropriée les membres de notre syndicat sont qualifiés pour ce travail, compte tenu que beaucoup d'entre eux ont de dix à quinze années d'expérience et correspondent à ce que nous avons décrit plus tôt.

**M. Pascucci:** La plupart de ceux qui feront partie de notre syndicat et qui occuperont un poste d'agent principal d'immigration auront au moins cinq années d'expérience, puisque cela correspond au temps écoulé depuis la création de postes d'agent principal.

Depuis longtemps, probablement près de dix ans, nous demandons davantage de formation et une école pour les agents d'immigration, comme cela existe pour les agents de douane. Mais il n'y a pas de possibilité de formation régulière pour les agents de l'immigration.



[Text]

**Senator Hébert:** Speaking of training, I asked Mr. Fairweather when he came here about the training of these appointed board members that are the immigration refugee board—that is, these people that are really small judges. Some of them come from all kinds of backgrounds. We were told just before you were there that some of them could be fairly bad and incompetent. They were deploring that fact.

I asked Mr. Fairweather what kind of training these people receive before they sat in the chair and looked down on these applicants to decide matters of life and death very often. His answer was seven weeks, which I thought was a bit light. That is not a long period of time for such an important job. They are a sort of judge.

I had a discussion last week with some of your members from Montreal. Some of them were lawyers on that immigration refugee board. I asked them about the seven week training these judges would receive. The answer was that it is very often more like four weeks. It is less than was told to me by Mr. Fairweather. What is your view on that? Are you aware of the fact that they are trained for three or four weeks?

**Mr. Prue:** First, these are not our members.

**Senator Hébert:** I know that.

**Mr. Prue:** That is exactly the length of training. For those who are legally trained—those who have been called to the bar in one of the provinces. Sometimes that is sufficient training. But for the overwhelming majority of the non-legally trained people they do not understand the immigration act as well as the point of entry officer who got four weeks training. We think that this is woefully inadequate.

**Mr. Pascucci:** This is an area that a lot of us would agree on when you ask us about the competency of those who are our appointed members.

Our whole point on this particular item is that they are just appointed. There is no examination or trial period or probation. They are extending the term of office from five to seven years. It is almost like another reward.

**Senator Hébert:** I wanted to come back to our expert Margaret Young because there was something that bothered me. Ms Young told us that, according to the new bill, the senior immigration officer would not be entitled to send someone back because he or she had no authentic documents or no documents at all. That is an improvement. Today we heard many arguments to the effect that not having documents is almost proof that a person is a genuine refugee. At the same time, I do not understand this new drastic measure in the bill about

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Au sujet de la formation, j'ai demandé à Monsieur Fairweather, lors de son témoignage, de nous parler de la formation des membres qui sont nommés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié—ce sont en réalité des petits juges. Certains ont toutes sortes d'antécédents. On nous a dit, juste avant votre témoignage, qu'il pouvait y en avoir qui sont assez mauvais et incompetents. C'est ce que l'on déplorait.

J'ai demandé à M. Fairweather quel type de formation ces gens recevaient avant de pouvoir occuper leur poste et prendre très souvent des décisions de vie ou de mort. Il m'a répondu une formation de sept semaines, ce qui m'a semblé peu suffisant. Ce n'est pas une formation bien longue pour un travail si important. Ils sont une sorte de juge.

La semaine dernière je me suis entretenu avec des membres de votre syndicat qui viennent de Montréal. Certains étaient avocat au sein de cette Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Je leur ai parlé de ces sept semaines de formation que ces juges allaient suivre. On m'a répondu que c'était plus souvent qu'autrement quatre semaines. C'est moins que ce que Monsieur Fairweather m'avait dit. Qu'en pensez-vous? Êtes-vous au courant que cette formation ne dure seulement trois ou quatre semaines?

**M. Prue:** D'abord, ils ne sont pas membres de notre syndicat.

**Le sénateur Hébert:** Je le sais.

**M. Prue:** C'est la durée exacte de la formation donnée. Pour ceux qui ont reçu une formation juridique—ceux qui ont eu l'occasion d'exercer devant un tribunal de leur province. Parfois, cette formation est suffisante. Mais, la grande majorité des personnes qui n'ont pas de formation juridique ne connaissent pas la loi sur l'immigration autant que l'agent d'immigration qui travaille au point d'entrée. Nous croyons que cela est inadéquat; et c'est déplorable.

**M. Pascucci:** Un bon nombre d'entre nous sont d'accord lorsque vous parlez de la compétence des membres nommés à ces postes.

Ce que nous retenons c'est qu'ils sont simplement nommés. Il n'y a ni examen, ni période d'essai, ni stage probatoire. Leur mandat est prolongé de cinq à sept ans. C'est presque une autre récompense.

**Le sénateur Hébert:** Je voulais revenir à notre experte, Margaret Young, parce que quelque chose m'a tracassé. M<sup>me</sup> Young nous a dit qu'en vertu du nouveau projet de loi, l'agent d'Immigration principal ne pourra refuser quelqu'un qui n'a pas de documents authentiques ou n'a aucun document. C'est une amélioration. Aujourd'hui, nous avons entendu de nombreux arguments démontrant que le fait de ne pas avoir de document est presque automatiquement une preuve qu'on est véritablement un réfugié. Je ne comprends donc pas cette dis-

[Text]

the carriers and the measures against them if they carry anyone with false documents.

**Ms Young:** Carrier sanctions have been in the bill for a number of years, but the sanctions are greatly increased. The method of collecting or assessing fees or fines against the airlines is being restructured to make it easier for the government to do that.

**Senator Hébert:** What I do not understand is the logic of saying that the senior immigration officer does not have to bother with the documents that much, he cannot send someone back for false documents, but at the same time the government is telling the carriers that if they accept anyone with false documents, they will be fined \$100,000 and sent to jail for three years. Where is the logic in that? I do not understand it.

**Ms Young:** Essentially that is a question that should be put to the government.

The government would prefer that refugees not come to Canada for the purpose of seeking refugee protection here. It would prefer that refugees make their case abroad. The practicalities of that are another matter.

Carrier sanctions are a way of ensuring that that comes to pass to the extent that they work.

The other side is that certain people—over 30,000 last year—managed, despite the document requirements, to get to Canada. Once they are here, the question of how they got here becomes irrelevant, or it becomes peripheral to the question of, are they a true convention refugee? Once they are in Canada, then there are issues of protection.

**Senator Hébert:** I understand, I hope. Thank you.

**Senator Cochrane:** You mentioned that within the department you will have difficulty with lay-offs and difficulty with staffing and implementation of this new bill. Over the past five years, have you had an increase in staff? I am sure you have had new technology to improve the efficiency of your department. Would you elaborate on that?

**Mr. Prue:** In the last five years there have been several increases in technology. All offices now have an on-line computerized system called FOSS. I do not know exactly what it stands for. A person's name and date of birth can be punched in and the information will come up on the screen if they have been landed in Canada, if there is any enforcement action, if there have been any documents issued in their name. That has been a help, especially at the ports of entry. I do not believe

[Traduction]

position draconienne prévue dans le projet de loi concernant les transporteurs et les mesures contre ceux qui transportent quiconque détient des faux documents.

**Mme Young:** Des sanctions à l'égard des transporteurs sont prévues par loi depuis plusieurs années, mais celles-ci sont beaucoup plus sévères. La méthode de perception ou d'évaluation des amendes imposées aux compagnies aériennes est remaniée de façon à faciliter la tâche du gouvernement.

**Le sénateur Hébert:** Ce que je ne comprends pas c'est qu'on dise que l'agent d'immigration principal ne doit pas se préoccuper tellement des documents, il ne peut renvoyer quelqu'un parce qu'il a de faux documents, mais en même temps, le gouvernement dit aux transporteurs que s'ils acceptent une personne qui détient de faux documents, ils sont passibles d'une amende de 100 000 \$ et d'une peine d'emprisonnement de trois ans. Quelle est la logique là-dedans? Je ne comprends pas.

**Mme Young:** Il faudrait poser la question au gouvernement.

Le gouvernement préférerait que les réfugiés ne demandent pas asile au Canada. Il préférerait qu'ils aillent ailleurs. Pour ce qui est des détails, c'est une autre affaire.

Des sanctions sont imposées aux transporteurs pour que ce soit le cas, dans la mesure où ça fonctionne.

En revanche, certaines personnes—plus de 30 000 l'année dernière—ont réussi, en dépit de l'exigence relative aux documents, à venir au Canada. Une fois qu'elles sont ici, il n'est plus pertinent, de savoir comment ils y sont parvenus ou s'ils sont des réfugiés au sens de la convention, ou cela devient accessoire. Une fois qu'elles sont arrivées au Canada, des problèmes de protection se posent.

**Le sénateur Hébert:** Je comprends, enfin, je l'espère. Merci.

**Le sénateur Cochrane:** Vous avez mentionné que vous aurez certains problèmes de mises à pied, de dotation et de mise en application de ce nouveau projet de loi au sein de votre ministère. Durant les cinq dernières années, avez-vous augmenté votre effectif? Je suis convaincu que de nouvelles techniques vous ont aidé à accroître l'efficacité de votre ministère. Pourriez-vous nous donner des détails là-dessus?

**M. Prue:** Depuis cinq ans, il y a eu plusieurs améliorations sur le plan technologique. Tous les bureaux possèdent un système informatique interactif appelé FOSS. Je ne sais pas exactement ce que signifie FOSS. On peut introduire le nom d'une personne et sa date de naissance et on voit alors sur l'écran si cette personne est venue au Canada, si des mesures coercitives ont été prises et si des documents ont été émis en son nom. Ce système nous a été très utile, en particulier aux points



[Text]

much more technology than that has been implemented to all offices in the last five years.

The major staffing increases took place in immigration around five years ago as a result of the previous bill, the Backlog Review Program, and of the overwhelming influx of refugee claimants and immigration work in general. It was about five years ago when one witnessed the line-ups starting at midnight to get into the immigration centres the next day. There were increases of staff then.

Within the last two to three years, there has not been very many increases in staff. It has been pretty flat. In fact, in some places there have been reductions.

**Senator Cochrane:** We do not have these line-ups any more.

**Mr. Prue:** No. One of the reasons one does not see the line-ups in Toronto is that a mail-in Canada Immigration Centre was established and people seeking extensions of immigration status, people seeking student authorization extensions, visitor extensions, or who want to file applications for relatives overseas are required to mail in the forms with a certified cheque. The immigration officers never see them. We think that that is quite horrible in terms of forcing people to go to immigration consultants and other unscrupulous people to fill out the forms and pay huge amounts of money. It sometimes costs \$1,000 for a form to be filled out. The immigration officers and staff used to fill out those forms for nothing, or assist people who were not literate in one of Canada's two official languages. They now go to consultants and spend \$1,000 to fill out the same form so that they can mail it in. That is one negative aspect.

Another negative aspect is that we are starting to uncover an increasing number of cases of fraud where the information cannot be checked, or when one cannot question the person about the source of job letters or documentation that accompanies the form. That is usually uncovered after the fact. We think it is a mistake not to interview people who are submitting applications.

I am sure it saves the government money somewhere, or else the government would not have done it.

**Senator Hébert:** That is free enterprise for you.

[Traduction]

d'entrée. Je ne crois pas que beaucoup d'autres nouvelles techniques aient été adoptées dans tous les bureaux au cours des cinq dernières années.

Dans le secteur de l'immigration, la plus grande augmentation de l'effectif s'est faite il y a environ cinq ans compte tenu de l'adoption du projet de loi précédent, du programme de suppression de l'arriéré, de l'arrivée massive de demandeurs de statut de réfugié et de l'augmentation de l'ensemble de la charge de travail en immigration. C'est il y a cinq ans à peu près qu'on a constaté les queues qui commençaient à se former à minuit devant les centres d'immigration pour l'ouverture du lendemain. C'est alors qu'on a augmenté le nombre d'employés.

Depuis deux ou trois ans, il n'y a pas eu d'augmentation notable de l'effectif. Il est resté à peu près le même. En fait, il y a d'ailleurs eu des réductions des personnel à certains endroits.

**Le sénateur Cochrane:** Il n'y a plus de files d'attente maintenant.

**M. Prue:** Non. L'une des raisons pour lesquelles il n'y a plus de queues à Toronto est qu'on a mis sur pied un service postal pour les centre d'immigration du Canada et les personnes qui veulent un prolongement de leur statut d'immigrant, les étudiants et les visiteurs qui revendiquent une extension de leur visa de séjour ou ceux qui font des demandes au nom de leurs parents qui sont à l'étranger doivent poster les formulaires accompagnés de chèques certifiés. Les agents d'immigration ne les rencontrent jamais. Nous estimons que cela est plutôt horrible, car les gens sont contraints de recourir à des conseillers en immigration ou d'autres prestataires de services, qui sont parfois sans scrupules, pour les aider à remplir leurs formulaires, et qu'ils doivent ainsi payer de fortes sommes d'argent. On peut demander jusqu'à 1 000 \$ pour une formule. Auparavant, les agents et le personnel d'immigration faisaient ce travail gratuitement, ou aidaient les analphabètes à répondre aux questions dans l'une des deux langues officielles. Ils doivent maintenant faire appel à des consultants et payent parfois 1 000 \$ pour que leur formulaire soit rempli et puisse être posté. C'est une lacune du système.

Il y a un autre désavantage. Nous découvrons de plus en plus de cas de fraude où l'information n'a pu être vérifiée ou des cas où on ne peut interroger la personne sur la source de lettres d'emploi ou de documents annexés au formulaire. Ces renseignements sont souvent obtenus après coup. Nous croyons que c'est une erreur de ne pas interviewer les personnes qui présentent une demande.

Je suis sûr que le gouvernement épargne de l'argent d'une certaine façon sinon il ne l'aurait pas fait.

**Le sénateur Hébert:** C'est de la libre entreprise.

[Text]

**Senator Cochrane:** Did you specifically say the board members were incapable of performing their jobs?

**Mr. Prue:** No. We say that some have proven to be incapable. The majority of people chosen are not chosen because of their abilities, although that is not to say they do not have those abilities. They are chosen by order in council. They apply, and party affiliation, ethnic affiliation, whatever it is, comes into play and they are chosen. Most of them with seven weeks' training can do the job, but some cannot.

**Senator Cochrane:** Would you not agree that on an immigration board, it is important to have a wider variety of experience other than lawyers?

**Mr. Prue:** Absolutely. In terms of the seven weeks training, I meant that people with legal training can pick it up in seven weeks. If seven weeks' training is given to people with legal training or lawyers, then I am sure they understand that and would be capable of doing the job. For non-lawyers, we think that should be extended. We think they have to have a background in legal training before they can go on to find this out. Perhaps they should be given another four or five weeks of legal-type training to understand the role of a quasi-judicial tribunal. Many of them do not understand that function terribly well.

**Senator Cochrane:** Mr. Fairweather did not give us a specific time in training, but he did specify that these people would require careful training and they would be given special training and ongoing education in different elements of the law, particularly in regards to immigration and refugee law.

**Senator Hébert:** He said seven weeks to me.

**Senator Cochrane:** There is no specific time here, senator.

**Senator Hébert:** Perhaps not in his brief.

**Mr. Prue:** I have no doubt that they receive ongoing training. However, like anyone else, what if a person is appointed for two years and it takes a year and a half to be good at the job. In the meantime that person is making important decisions? That is the problem that we have as unionists. They are not our members, but we see them every day and we see some of them who are quite incapable of doing the job.

I refuse to name names, but it is documented. After a first appointment the people are eligible for a second appointment. Eight, 10 or 12 in Toronto were not reappointed because the decision was made, quite rightly, that the job was beyond them.

[Traduction]

**Le sénateur Cochrane:** Avez-vous dit que les membres de la commission étaient incapables de faire leur travail?

**M. Prue:** Non. Nous disons que certains ont démontré qu'ils en étaient incapables. La majorité des gens choisis ne le sont pas pour leurs compétences, mais cela ne signifie pas qu'ils ne les possèdent pas. Ils sont choisis par décret du conseil. Ils posent leur candidature et on les choisit en fonction de leur appartenance politique, leur origine ethnique ou d'autres facteurs. La plupart reçoivent une formation de sept semaines, mais certains ne peuvent pas.

**Le sénateur Cochrane:** N'êtes-vous pas d'avis qu'il est important que la commission de l'immigration dispose d'une grande diversité de compétences outre celles des avocats?

**M. Prue:** Absolument. Pour ce qui est de la formation de sept semaines, les gens qui ont une formation juridique peuvent l'assimiler en sept semaines. Si une formation de sept semaines est donnée à des gens qui ont une formation juridique ou à des avocats, je suis certain que c'est suffisant pour occuper le poste. Pour ceux qui ne sont pas avocats, nous croyons que la formation devrait être plus longue. Nous pensons qu'ils doivent avoir une certaine formation juridique auparavant. Peut-être devraient-ils recevoir trois à quatre semaines de plus de formation de type juridique pour bien comprendre le rôle d'un tribunal quasi-judiciaire. Nombre d'entre eux ne comprennent pas cette fonction très bien.

**Le sénateur Cochrane:** M. Fairweather ne nous a pas précisé le temps exact de formation, mais il nous a dit que ces personnes devraient recevoir une formation attentive et un programme particulier, ainsi qu'une formation continue sur différents éléments de la loi, en particulier en ce qui a trait à la loi sur l'immigration et les réfugiés.

**Le sénateur Hébert:** Il m'a dit sept semaines.

**Le sénateur Cochrane:** Il n'y a pas d'indication précise ici, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Hébert:** Peut-être pas dans son mémoire.

**M. Prue:** Je suis certain qu'ils reçoivent une formation continue. Cependant, lorsqu'une personne est nommée pour deux ans et, comme bien d'autres, n'est vraiment rodée après un an et demi, que se passe-t-il? Qui prend les décisions importantes entre temps. C'est le problème que nous avons à résoudre en tant que syndicalistes. Ils ne font pas partie de nos membres, mais nous les voyons chaque jour et nous constatons que certains d'entre eux sont incapables de faire le travail.

Je refuse de donner des noms, mais nous avons des documents à l'appui. Après un premier mandat, ils sont admissibles à une deuxième nomination. À Toronto, le mandat de huit, dix ou douze personnes n'a pas été renouvelé, à juste titre, parce que le travail les dépassait.



[Text]

**Senator Di Nino:** So the system works. If they are not capable—

**Mr. Prue:** However, one has to wait two years and these people are not allowed into the rooms usually after the first few months, so they work on files or they stay home. One woman is documented as having stayed home for almost the entire two-year period and then her position was not renewed. If the system works, then please send me home for two years with pay. I would gladly do it.

**Senator Di Nino:** If you are as good as you think you are, you would not be very happy.

Did I hear you say that you would prefer an adversarial approach for all hearings?

**Mr. Prue:** Yes, for all hearings on the immigration appeal division side it is adversarial and has been adversarial since the Immigration Appeal Board was established in 1967. Prior to 1987, the one board held all the hearings, including refugee hearings. Up until 1987 they were adversarial. It is only in the last five years that they have been non-adversarial. The majority of members—not our members but members of the board—who speak to me regularly and who were part of the old system, inform me that they wish to go back to it. Close to 50/50 of the new members who have experienced an adversarial hearing, usually where the minister intervenes, prefer the adversarial nature.

We are given to understand that when this bill was first drafted it went back to the adversarial approach. However, on the second drafting there was a compromise where the minister would be called in where the board members request it. Our members feel uncomfortable about that because we are establishing two types of hearings: an adversarial and a non-adversarial at the behest of the board members.

**Senator Di Nino:** Surely the flexibility in that would allow for humanitarian consideration in cases where an adversarial encounter would cause discomfort. There are issues of rape and torture and things of that nature where a non-adversarial hearing would be more humane.

**Mr. Prue:** It could be, except that the panel must make a strict determination in accordance with the law and the legal definition of refugee. They can take into account the fact that rape and torture took place, but they cannot issue a determination on the basis of humanitarian and compassionate considerations. The people are either refugees or they are not, as set out by the UN Convention.

**Senator Di Nino:** I have said my piece. I think that was the reason that happened.

Although I do not think it is part of Bill C-86, you put on record your objection to this new mail-in system for certain

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Par conséquent, le système fonctionne. S'ils sont incapables—

**M. Prue:** Cependant, il faut attendre deux ans et ces gens ne sont acceptés dans les salles qu'après quelques mois, alors ils travaillent aux dossiers et ils restent à la maison. Une femme est restée chez elle pendant presque deux ans et ensuite son mandat n'a pas été renouvelé. Si le système fonctionne, veuillez m'envoyer chez moi avec salaire pendant deux ans. Je serais très heureux de le faire.

**Le sénateur Di Nino:** Si vous êtes aussi bon que vous le pensez, vous ne serez pas content de le faire.

Vous ai-je entendu dire que vous préféreriez une procédure d'opposition pour toutes les audiences?

**M. Prue:** Oui, toutes les audiences de la division d'appel de l'immigration se font de cette façon et le sont depuis la création de la Commission d'appel de l'immigration en 1967. Avant 1987, la commission entendait toutes les demandes, y compris celles des réfugiés. Jusqu'en 1987, il s'agissait toujours d'une procédure d'opposition. Ce n'est qu'au cours des cinq dernières années que la façon de procéder a changé. La majorité des membres—pas les nôtres, mais ceux de la commission—qui me parlent régulièrement et qui faisaient partie de l'ancien système, me disent qu'ils souhaiteraient y revenir. Près de 50 des 50 nouveaux membres qui ont connu les procédures d'opposition, où le ministre intervient généralement, préfèrent ce genre d'approche.

On nous a dit que lors de la rédaction de la première ébauche du projet de loi, on avait opté pour l'opposition. Toutefois, à la deuxième ébauche, un compromis a été fait, le ministre serait appelé par les membres de la commission au besoin. Nos membres ne sont pas tout à fait d'accord avec ça parce que nous établissons ainsi deux types d'audiences: celles où on utilise la procédure d'opposition et les autres, suivant la volonté des membres de la commission.

**Le sénateur Di Nino:** Je suppose que, pour des raisons humanitaires, le système serait assez souple si une procédure d'opposition pouvait causer un certain malaise. Il y a des cas de viol et de torture où une procédure d'opposition serait inhumaine.

**M. Prue:** Cela pourrait être possible, mais le jury devrait prendre une décision strictement fondée sur la loi et la définition juridique du réfugié. On doit tenir compte du viol ou de la torture, mais on ne peut rendre un jugement pour des raisons humanitaires ou exceptionnelles. Les personnes visées sont réfugiées ou elles ne le sont pas, selon la définition de la convention des Nations Unies.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai donné mon point de vue. Je pense que c'était la raison.

Je ne crois pas que ça fasse partie du projet de loi C-86, vous avez déclaré être opposé au nouveau système postal dans

[Text]

types of applications such as renewal of student visas or extension of visitors' visas. You used an example of a \$1,000 charge each time one of those applicants goes to an immigration counsellor. Is that a figure out of the air? Have you a documented number of cases? Is this an exception, or is it the rule? My understanding, sir, is that most of these are filled in by relatives, friends, acquaintances, or perhaps by the local insurance guy who is doing the family a favour so that he can get the insurance policy the next time around.

**Mr. Prue:** Immigration consultants routinely charge \$1,000 to \$1,500 for what are called AIP applications. Those are applications for family class members to be landed within Canada. It is usually spousal applications following a marriage. However, that is a routine cost and people who want that kind of assistance pay it. If they can find a family friend or a minister or someone else, then of course we would encourage them to go to those types of people. If they phone the Immigration Department we suggest that perhaps a priest could help them fill it out, or if a friend or a relative speaks English well, the applicant should go to them rather than pay the money to an immigration consultant. Unfortunately, there are tens of thousands of people every year who go to immigration consultants and pay those fees to simply have forms filled out.

**Senator Di Nino:** Perhaps a better education system would eliminate most of that. I think that it is a much better system than having to line up for hours, which I have done with applicants.

**Mr. Prue:** We are not on record as opposing the mail-in system. We were asked a question as to why there were no line-ups. That is one of the reasons.

**Senator Di Nino:** Your comments certainly sounded as if you were in opposition to it.

**Mr. Prue:** Our members used to provide that service free of charge. If you like the free enterprise where people get ripped off—

**Senator Di Nino:** I think you should be careful with your words. We have to put on the record that this does not happen every time, that this does not happen in every case. I do not want to see it any more than you. As I said, perhaps a proper educational program could be suggested to your members or your supervisors and some suggestions as to where the forms can be completed could be enclosed with the applications mailed out. I think that you are painting the wrong picture.

**Mr. Pascucci:** Senator, my expertise and background is in working in unemployment insurance in the Italian area of Toronto.

[Traduction]

certains cas tels que le renouvellement des visas d'étudiants ou le prolongement des visas de visiteurs. Vous avez donné l'exemple de frais de 1 000 \$ pour chaque consultation d'un expert en immigration. Est-ce un chiffre tiré de nulle part? Y a-t-il des cas documentés? Est-ce une exception ou la règle? J'ai l'impression que ce sont des parents, des amis, des connaissances qui remplissent le formulaire ou, parfois même, des agents d'assurance qui le font à titre de faveur pour vendre une police d'assurance.

**M. Prue:** Les conseillers en immigration exigent couramment 1 000 \$ ou 1 500 \$ pour les demandes d'approbation de principe, qui sont des demandes visant l'octroi du droit d'établissement des membres de la catégorie de la famille. Il s'agit généralement du conjoint après un mariage. Ce sont des frais courants et ceux qui veulent ce genre d'aide en assument le coût. S'ils peuvent trouver un ami, un ministre ou une autre personne, et nous les encourageons à avoir recours à cette forme d'assistance. S'ils communiquent avec le ministère de l'Immigration, nous leur suggérons de faire appel à un prêtre qui les aidera à remplir les formulaires ou bien un ami ou un parent qui parle bien l'anglais plutôt qu'à un conseiller en immigration qu'ils devront payer. Malheureusement, ils sont des dizaines de milliers chaque année qui recourent aux services de conseillers en immigration et les payent simplement pour remplir un formulaire.

**Le sénateur Di Nino:** Peut-être qu'un meilleur système d'éducation permettrait de régler une grande partie du problème. Je crois que c'est un bien meilleur que d'avoir à faire la queue pendant des heures, ce que j'ai fait avec des demandeurs.

**M. Prue:** Nous ne nous sommes pas contre un système postal. On nous a demandé pourquoi il n'y avait plus de files d'attente. C'est l'une des raisons.

**Le sénateur Di Nino:** Il ressort certainement de vos commentaires que vous vous y opposez.

**M. Prue:** Nos membres fournissaient gratuitement ce service auparavant. Si vous favorisez la libre entreprise où les gens se font escroquer—

**Le sénateur Di Nino:** Vous devriez faire attention à ce que vous dites. Nous devons noter que cela n'arrive pas chaque fois, dans tous les cas. Je ne tiens pas à voir ça plus que vous. Comme je l'ai déjà dit, peut-être qu'un programme d'éducation approprié pourrait être proposé à vos membres ou vos superviseurs et des indications de l'endroit où les formulaires pourraient être remplis pourraient être annexés aux demandes envoyées par la poste. Il me semble que vous ne brossez pas un tableau fidèle de la situation.

**M. Pascucci:** Monsieur le sénateur, j'ai acquis mon expérience dans la région italienne de Toronto dans le secteur de l'assurance-chômage.



[Text]

**Senator Di Nino:** I have done many applications for unemployment insurance for nothing.

**Mr. Pascucci:** Senator, you may have, but many people do not. Many notary publics and travel agencies in that city charge quite a bit for filling out a little report card or for filling out applications. That would be done for free if there were people in the employment centre to provide that service. Our argument is that the mail-in service allows those things to happen more because our members can no longer provide that service directly.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, on your behalf I wish to thank Mr. Pascucci and Mr. Prue for appearing before us this evening.

I have been informed and wish to advise honourable senators that the Senate has been recalled for Wednesday at 2 p.m., September 8.

The committee will have a business meeting in room 258 when we rise and we will return to hear our final witness of the day from the Canadian Disability Rights Council at 6 p.m.

We stand adjourned until 6 p.m.

The committee recessed.

The committee resumed.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, we welcome, from the Canadian Disability Rights Council, Mr. Gerald MacDonald.

**Mr. Gerald MacDonald, Vice-Chair (Internal), Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped:** Good evening Mr. Chairman, senators.

Before I begin my comments on Bill C-86, I would like to relate a little bit of history that we as an organization feel may be relevant in your deliberations.

For centuries, persons with disabilities have been excluded, hidden away in closets and condemned as being not capable nor able to understand society, and thus became a prohibited class of beings.

The Immigration Act, in particular, has contained provisions regarding prohibited classes, members of which were denied admission to Canada. The prohibited classes have, by and large, remained constant over a period of more than one hundred years. They have included criminals, subversives, terrorists, public charges, drug traffickers, prostitutes, persons having contracted contagious diseases and, in every version of this act, persons with disabilities.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** J'ai fait de nombreuses demandes d'assurance-chômage pour rien.

**M. Pastucci:** Monsieur le sénateur, c'est peut-être votre cas, mais pas celui bien d'autres personnes. Nombre de notaires et d'agences de voyage de cette ville exige pas mal d'argent pour remplir une petite fiche ou une demande. Un tel service pourrait être offert gratuitement par un centre d'emploi. Nous sommes d'avis que le service postal favorise ce genre de chose parce que nos membres ne peuvent plus fournir une telle aide directement.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, je tiens à remercier, en votre nom, M. Pascucci et M. Prue d'avoir comparu devant nous ce soir.

Je tiens à informer les honorables sénateurs que le Sénat reprendra ses travaux à 14 h le mercredi 8 septembre.

Le comité se réunira à la pièce 258 lorsque la séance sera levée et reviendra entendre le dernier témoin de la journée qui représente le Conseil canadien des droits des personnes handicapées à 18 heures.

Nous levons la séance jusqu'à 18 h.

Le comité suspend maintenant ses travaux.

Le Comité reprend ses travaux.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous accueillons M. Gerald MacDonald, du Conseil canadien des droits des personnes handicapées.

**M. Gerald MacDonald, vice-président (interne), Confédération des organismes provinciaux de personnes handicapées:** Bonsoir monsieur le président, sénateurs.

Avant de faire part de mes commentaires sur le projet de loi C-86, j'aimerais faire un rapide survol historique; notre organisation croit en effet que cela permettrait d'éclairer le présent débat.

Depuis des siècles, les personnes ayant des déficiences ont été exclues, cachées, condamnées, car, jugeait-on, elles n'avaient ni les capacités ni les aptitudes voulues pour comprendre la société, on les traitait donc en paria.

La Loi sur l'Immigration, en particulier, contenait des dispositions relatives à certaines catégories non admissibles, dont les membres se voyaient refuser l'admission au Canada. Dans l'ensemble, pendant plus d'un siècle, ces dispositions n'ont pas changé. Figuraient dans ces catégories, les criminels, les personnes qui se sont livrées à des actes de subversion ou de terrorisme, celles qui représentent un fardeau pour l'État, les trafiquants de drogues, les prostituées, les personnes atteintes de maladies contagieuses et, dans toutes les versions de la présente loi, les personnes qui souffrent d'invalidité.

## [Text]

The exclusion of persons with mental or physical disabilities dates back to the Immigration Act of 1869 where "masters of sailing vessels" were required to post a \$300 bond in order to secure the landing of any person who was "lunatic, idiotic, deaf and dumb, blind or infirm", and likely to become a public charge. In 1906 the new Immigration Act contained different terms, but the same message.

In September of 1991, the Canadian Disability Rights Council presented what has been called a legislative reform package or omnibus legislation to the Secretary of State. This document recommended changes to federal legislation that discriminated against people with disabilities. One of the acts referred to in the document was the Immigration Act, and in particular section 19 (1)(a) of this act.

From September, 1991, until May, 1992, many meetings were held on the subject of this necessary change between the CDRC, Secretary of State and the Department of Immigration. The two departments gave every indication that substantial changes would be made to the Immigration Act to remove discrimination against people with disabilities, but that these could not be included in the omnibus legislation or Bill C-78.

We asked why. We were told that the Department of Employment and Immigration was conducting an internal review of the legislation and that our concerns would be addressed in the new Immigration Act. We are here today to tell you emphatically that these promises have not been kept. If anything, the proposed changes to the Immigration Act are regressive instead of progressive with these proposals.

On Monday, June 8, 1992, the Secretary of State, the honourable Robert de Cotret, told the House of Commons that "taken together, these proposed statutory changes contained in Bill C-78 will significantly improve the lives of persons with disabilities. On a related legislative matter, my colleague, the Minister of Employment and Immigration, will soon introduce amendments to the Immigration Act related to the medical criteria used to screen applicants seeking admission to Canada". He continued to say, "these would address, among other things, the concerns of the disabled community that the act currently discriminates on the basis of disability."

The disabled community has an awful lot of questions that this bill does not answer. As members of this committee, you should be asking these questions too in order to prevent this ongoing discrimination against people with disabilities. Disabled people are, and will continue to be, the first to agree that

## [Traduction]

L'exclusion des personnes ayant des déficiences mentales ou physiques date de 1869: en vertu de l'Acte relatif à l'Immigration et aux Immigrants, les «commandants de navire» étaient tenus de déposer une caution de 300 \$ afin de garantir la résidence de toute personne «aliénée, idiote, sourde-muette, aveugle ou infirme» qui risquerait de représenter un fardeau pour l'État. Les termes employés n'étaient plus les mêmes dans la nouvelle Loi sur l'Immigration de 1906, mais le message était identique.

En septembre 1991, le Conseil canadien des droits des personnes handicapées a présenté ce qu'on a appelé un projet de réforme législative ou un projet de loi omnibus au Secrétaire d'État. Dans ce document, on recommandait que des modifications soient apportées aux lois fédérales qui sont discriminatoires à l'égard des personnes handicapées. Il était notamment question, dans ce document, de la Loi sur l'Immigration, et en particulier de l'alinéa 19(1) (a) de la présente loi.

Entre septembre 1991 et mai 1992, le CCDPH, le Secrétaire d'État et le ministère de l'Immigration se sont rencontrés à plusieurs reprises afin de se pencher sur ces modifications essentielles. Les deux Ministères ont laissé entendre que des modifications importantes seraient vraisemblablement apportées à la Loi sur l'Immigration, afin de faire disparaître les dispositions discriminatoires à l'égard des personnes handicapées, mais que ces modifications ne pourraient figurer ni dans le projet de loi omnibus ni dans le projet de loi C-78.

Pourquoi? avons-nous demandé. On nous a répondu que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration procédait à un examen interne de la loi et que la nouvelle Loi sur l'Immigration donnerait suite à nos demandes. Nous sommes là, aujourd'hui, pour affirmer catégoriquement que l'on n'a pas tenu promesse. Pire encore, les modifications proposées à la Loi sur l'Immigration constituent un recul plutôt qu'un progrès.

Le lundi 8 juin 1992, l'honorable Robert de Cotret, Secrétaire d'État, affirmait à la Chambre des Communes que «dans l'ensemble, les modifications proposées dans le cadre du projet de loi C-78 amélioreront de façon substantielle la vie des personnes handicapées. Au même titre, mon collègue, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, présentera sous peu des modifications à la Loi sur l'Immigration au chapitre des critères médicaux qui permettent d'évaluer les candidats qui demandent à être admis au Canada.» Et il ajoute: «Ces modifications permettront, notamment, de faire écho aux préoccupations exprimées par les représentants des personnes handicapées, qui jugent que la Loi est actuellement discriminatoire à l'égard des personnes handicapées.»

Les personnes handicapées se posent un nombre considérables de questions auxquelles le présent projet de loi ne fait pas écho. À titre de membres du présent Comité, vous devriez, vous aussi, vous posez les mêmes questions si vous désirez lutter contre la discrimination à l'égard des personnes handi-



*[Text]*

Canada indeed has the right of sovereignty and not only can, but should decide who will and who can cross its borders.

Does proposed section 19(1)(a) of the Immigration Act contravene section 15(1) of the Charter of Rights and Freedoms? Section 3(f) of the Immigration Act states that "any person who seeks admission to Canada on either a permanent or temporary basis is subject to standards of admission that do not discriminate in a manner inconsistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms."

What does the Charter say in this regard? Section 15(1) states that "every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, mental or physical disability."

Are there two standards being presented here? Does the Immigration Act actually discriminate against potential immigrants according to section 15(1) of the Charter? What will occur when, and if, under a new and possibly revised Constitution and division of powers the provinces have jurisdiction over immigration? Who will set the standards for admission? Will all the provinces be equal in the provision of health care and social services? By way of statistics, they tell us that they are not and that there can be significant differences from one province to another. What, or who, will stop an immigrant from entering the country via a poorer province and then moving on to a more prosperous and providive province?

Now we come to the other points of contention. How do you "suffer" from a disability? How do you judge the future potential ability of a person with a disability to be independent and self sufficient through a medical examination? How do you judge the ability of a family member to supply both medical and social needs of a disabled dependent? How does a disability become a danger to public health and/or safety?

Canada at present conducts three routine tests on all immigrants, of which none relate to a disability. These three tests are an X-ray for tuberculosis; a serological test for venereal disease (syphilis); and a urinalysis for protein, sugar and microscopic test.

The medical inadmissibility reference within the Immigration Act is based on discriminatory assumptions and has bias

*[Traduction]*

capées. Les personnes handicapées sont, et demeureront, les premières à reconnaître que le Canada jouit effectivement d'un droit de souveraineté et qu'à ce titre, non seulement il peut, mais il doit décider qui sera autorisé à entrer au pays.

L'alinéa 19(1) (a) de la Loi sur l'Immigration viole-t-il le paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés? En effet, en vertu du paragraphe 3(f) de la Loi sur l'Immigration, «les personnes sollicitant leur admission au Canada à titre permanent ou temporaire (doivent être) soumises à des critères excluant toute discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion ou le sexe».

Que dit la Charte à cet égard? Il est indiqué au paragraphe 15(1) que «La Loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques».

Y aurait-il alors deux poids, deux mesures? La Loi sur l'Immigration est-elle actuellement discriminatoire à l'égard des immigrants potentiels au sens du paragraphe 15(1) de la Charte? Que se passera-t-il lorsque (ou s'il arrive que), en vertu d'une Constitution modifiée ou d'un nouveau partage des pouvoirs, l'Immigration relève de la compétence des provinces? Qui établira les normes d'admissibilité? Est-ce que toutes les provinces offriront des soins de santé et des services sociaux équivalents? Les statistiques révèlent que ce n'est pas le cas et qu'il peut y avoir des différences notables d'une province à l'autre. Qui ou qu'est-ce qui empêchera un immigrant d'entrer au pays via une province pauvre, pour ensuite déménager dans une province plus prospère fournissant davantage de services.

Nous touchons maintenant les autres points en litige. Comment détermine-t-on qu'une personne «souffre» d'invalidité? Comment peut-on, au cours d'un examen médical, évaluer la capacité potentielle d'une personne ayant une invalidité de mener une vie autonome et de subvenir à ses propres besoins? Comment peut-on juger de la capacité d'un membre de la famille de subvenir aux besoins médicaux et sociaux d'une personne à charge invalide? À quel titre, une invalidité peut-elle constituer un danger pour la santé ou la sécurité publiques?

À l'heure actuelle, au Canada, les immigrants sont tenus de subir trois examens de routine, dont aucun n'est lié à la présence d'une invalidité: une radiographie visant à dépister la tuberculose, un test sérologique de dépistage d'une maladie vénérienne (la syphilis) et un examen des urines (taux de protéines, glycémie, test microscopique).

La non admissibilité pour raison de santé dont il est question dans la Loi sur l'immigration est fondée sur des supposi-

[Text]

against persons with disabilities because it continues to depend on medical doctors to determine admissibility. Legislation places unjustifiable conditions on these determinations in the form of the excessive demand policy. Who defines this excessive demand?

It is completely idiotic to think that an immigration officer would approach an immigrant at the point of entry and ask the person whether he or she can get out of the chair and walk. Where I come from, when we see a person in a wheelchair we take it for granted they cannot walk. This is not a funny comment. This is fact.

In closing, the rules that relate to immigrants and the rules that relate to refugees are as different as night and day. Immigrants must be examined prior to entry, while refugees can and do wait for up to six, eight or ten months, and even more. While refugees await a hearing and examination they can and at times do become an "excessive demand", on not just the health and social service system but also upon the immigration and health and welfare departments. Is this not clearly discrimination?

I have taken more time than I had anticipated, but there are serious problems with Bill C-86. It would be impossible for you committee members to formulate your opinions and amendments as a result of this one encounter with the consumer community. Given that we have the time, expertise and interest, we offer our services to you to help remove discrimination from this proposed bill. We can, with your help, supply a detailed analysis of this proposal. It is hoped that a complete analysis will be completed by September 14, 1992, the date we told the house committee we would submit it to them.

I was reminded by some of my colleagues just before coming that there are some things missing from my presentation. I have some notes here and if you would bear with me I would like to share them with you.

I have mentioned excessive demand. It would be of absolutely no value to put "excessive demand" in regulations. It has to be within the act itself where it does have some teeth.

These amendments will not fix the Immigration Act with regard to our points of contention. They make it much worse, and not only for people in Canada. People with disabilities in Canada must wonder how the government is going to care for them if it does not care for disabled immigrants. We are having a rough enough time as it is now trying to be included in the Constitution which is before us today.

[Traduction]

tions discriminatoires et est biaisée à l'endroit des personnes handicapées, car ce sont toujours les médecins qui déterminent l'admissibilité. La loi impose des conditions injustifiables à ces déterminations sous la forme d'une politique du fardeau excessif. Qui définit ce qui constitue un fardeau excessif?

Il est tout à fait stupide de s'imaginer qu'un agent d'immigration puisse aborder un immigrant au point d'entrée en lui demandant si il ou elle peut se lever de son fauteuil et marcher. Chez moi, lorsqu'on voit une personne dans un fauteuil roulant, on tient pour acquis qu'elle ne peut pas marcher. Je ne fais pas d'humour: c'est un fait.

Pour terminer, les règles qui régissent les immigrants et celles qui régissent les réfugiés diffèrent comme le jour et la nuit. Les immigrants doivent subir un examen avant d'entrer, tandis que les réfugiés peuvent attendre, et c'est souvent le cas, jusqu'à 6, 8 ou 10 mois et même davantage. Et pendant qu'ils attendent d'avoir une audience ou un examen, ils peuvent en effet représenter un «fardeau excessif» non seulement pour le réseau de santé et des services sociaux, mais également pour les ministères de l'Immigration et de la Santé et du Bien-être social. Ne s'agit-il pas là clairement de discrimination?

J'ai pris plus de temps que prévu, mais les problèmes posés par le projet de loi C-86 sont sérieux. Vous ne pourriez pas, à titre de membres du comité, vous faire une opinion et formuler des modifications par suite de cette seule rencontre avec la communauté des consommateurs. Comme nous avons le temps et les compétences nécessaires et que la question nous intéresse, nous vous offrons de vous aider à éliminer toute discrimination de ce projet de loi. Nous pouvons, avec votre aide, faire une analyse détaillée de cette proposition. Nous souhaitons pouvoir terminer notre analyse d'ici le 14 septembre 1992, date à laquelle nous avons prévu de la présenter au comité de la Chambre.

Certains de mes collègues m'ont rappelé, juste avant d'arriver, que j'avais oublié certains points dans mon exposé. J'ai quelques notes ici que j'aimerais bien partager avec vous si le permettez.

J'ai fait allusion à la question du fardeau excessif. Il ne vaudrait absolument rien de parler de «fardeau excessif» dans les règlements. C'est dans la loi elle-même que cela peut avoir une certaine incidence réelle.

Ces modifications ne corrigeront pas la Loi sur l'immigration pour ce qui des points qui nous préoccupent. Elles les empirent en fait, et non seulement pour les gens qui se trouvent au Canada. Les personnes handicapées du Canada doivent se demander comment le gouvernement s'occupera d'elles s'il ne s'occupe pas des immigrants handicapés. Nous avons déjà assez de mal à faire en sorte qu'on nous inclue dans la constitution que nous avons devant nous aujourd'hui.



[Text]

The problems with the Immigration Act are not only hurting families in Canada, they are hurting families that are split. The Canadian government says that it cares, that it wants to bring families together and build the fibre of Canada. I am here to tell you that disabled people can be and are productive within society.

Thank you for your time and patience.

**Senator Di Nino:** I would first like to thank the witness for not reading into the record comments that I made when I sponsored Bill C-78 in the Senate, which comments are different than those made by the minister in the house. I have a great deal of sympathy with your position and that is obviously on record already.

I am not sure that my questions can be answered at this time. You have advised us that you are working on a set of suggested amendments to the legislation. Could you give us an idea of the kinds of things that you will be proposing to have addressed?

**Mr. MacDonald:** I think I speak on behalf of the community when I say that we want section 19(1)(a) of the Immigration Act totally abolished, because of its reference. That was our initial request through the omnibus legislation. After a period of time we came up with a second proposal which was also ignored or not considered to be possible. One of our main concerns is with the medical inadmissibility, that it is still being decided by a medical doctor that a person can or cannot enter this country, will or will not be an excessive demand on the health or social service system. Their future ability is being determined by a medical examination, which is totally ludicrous. We have suggested that a three-member committee be formed, one member being a medical doctor, another being a person well aware of immigration policy, and the third a person with knowledge of disabilities and what potential exists.

The biggest problem that has arisen in the past with the medical society is, for example, a person with Down's Syndrome. Automatically it is decided that they are non-productive and will be a drain on the social services and health systems. That is totally wrong because they are not sick. There is nothing wrong with them. Their condition is due to genes and the majority of them can, with training, learn to be productive and live normally in society. Some have even become actors on television. Corky, for instance, on *Family Affair*, has Down's Syndrome, but there was nothing holding him back.

[Traduction]

Les problèmes posés par la Loi sur l'immigration affectent non seulement les familles canadiennes, mais également les familles séparées. Le gouvernement canadien prétend qu'il s'occupe de la question, qu'il veut réunir les familles et protéger le tissu social du Canada. Je suis ici pour vous dire que les personnes handicapées peuvent être productives dans notre société et qu'elles le sont effectivement.

Je vous remercie de votre attention et de votre patience.

**Le sénateur Di Nino:** J'aimerais d'abord remercier notre témoin de ne pas avoir rapporté les commentaires que j'ai faits lorsque j'ai parrainé le projet de loi C-78 au Sénat pour qu'ils figurent au procès-verbal, commentaires qui sont différents de ceux qu'a faits le Ministre à la Chambre. Je comprends très bien votre position et cela figure certainement déjà au procès-verbal.

J'ignore s'il est possible de répondre à mes questions maintenant. Vous affirmez être en train de travailler sur une série de modifications proposées à la loi. Pourriez-vous nous donner une idée du genre de modifications que vous vous proposez de soumettre à notre attention?

**M. MacDonald:** Je crois parler au nom de la collectivité lorsque j'affirme que nous voulons que l'aliéna 19(1) (a) de la Loi sur l'immigration soit abrogé à cause de cette référence. Cela figurait déjà dans notre demande initiale lors du projet de loi omnibus. Plus tard, nous avons présenté une deuxième proposition qui a également été écartée ou considérée comme inapplicable. L'une de nos grandes préoccupations a trait à la non-admissibilité pour raison de santé, au fait qu'il revient encore au seul médecin de décider si une personne peut ou non entrer dans ce pays, constitue ou non un fardeau excessif pour le système de santé ou de services sociaux. La capacité future d'une personne est évaluée au moyen d'un examen médical, ce qui est totalement ridicule. Nous avons proposé de créer un comité composé de trois membres, dont l'un serait médecin, un autre une personne qui connaît bien la politique de l'immigration et la troisième une personne qui connaît les problèmes des personnes handicapées et est capable de juger de leur potentiel.

Le plus gros problème posé par cette approche médicale par le passé concerne, par exemple, les personnes atteintes du syndrome de Down. Automatiquement, on décide que cette personne est non productive et sera un fardeau pour notre système de services sociaux et de santé, ce qui est totalement faux, car ces personnes ne sont pas malades. Il n'y a rien qui cloche chez elles. C'est une question de gènes. La majorité d'entre elles peuvent, avec une formation, apprendre à être productives et à vivre normalement dans la société. Certaines sont même devenues comédiens de télévision. Le personnage de Corky, par exemple, dans le feuilleton *Family Affair*, a le syndrome de Down, ce qui ne l'empêche pas de jouer.

[Text]

**Senator Di Nino:** You are talking about ineligibility or inadmissibility because of medical reasons. Notwithstanding that the act does not specifically refer to disabilities, are you suggesting that the opinion of one person could, and often would, make a prospective immigrant inadmissible?

**Mr. MacDonald:** Yes.

**Senator Di Nino:** Notwithstanding that the individual may only be—and I say “only” understanding that I do not walk in your shoes—in a wheelchair. You are saying that a doctor may say that since a man is in a wheelchair, he is going to put an undue burden on the health care system of the country and therefore will not allow him to come in. If I understand you correctly, your concern is that there is nowhere else to go, that once he says “no” you are gone. Is that correct?

**Mr. MacDonald:** Exactly.

**Senator Di Nino:** So you are suggesting that the system should be changed so that the evaluation process is done by more than just a doctor, or are you also suggesting that the doctor's opinion should be challengeable in some way?

**Mr. MacDonald:** Well, if there is a three-member panel, the doctor's opinion will be challenged by an individual from the community who is well aware of the problems of disabilities and the potential of people with disabilities. The bottom line is that a physician from the old school will, nine times out of ten, say that a person in a wheelchair will not be productive. He will be concerned about what will happen if that individual's family passes away or abandons him or her. The concern is that they will be a drain on the social services and health care system.

**Senator Di Nino:** It seems to me that you are saying you would be happy to accept as final the decision of a committee of three. You would not be concerned about appealing such a decision?

**Mr. MacDonald:** No, I do not think we are really that concerned with appealing it. If there is a three-member panel, not only can one get a broader input, but one can get a complete input because it is coming from the medical side, the immigration side and the community side. Each case has to be taken individually, on its own merit. There cannot be a blanket exclusion whereby a person with a disability is excluded from entering Canada.

**Senator Di Nino:** Thank you for your answer. I look forward to seeing your report. I trust that at the same time you

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Vous parlez de l'inadmissibilité ou de la non-admissibilité pour raison de santé. Bien que la loi ne fasse pas expressément mention des invalidités, vous soutenez donc que, lorsque cela dépend l'opinion d'une seule personne, un candidat à l'immigration peut être, et est souvent, jugé non admissible?

**M. MacDonald:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Même si la personne peut être seulement—et je dis «seulement» en étant bien conscient que je ne suis pas à votre place—confinée à un fauteuil roulant. Vous affirmez que, devant une personne confinée à un fauteuil roulant, un médecin peut décréter qu'elle entraînera un fardeau excessif pour le système de santé du pays et ne peut donc être autorisée à y entrer. Si je vous comprends bien, ce qui vous préoccupe, c'est qu'il n'y a aucun autre recours, qu'une fois que la réponse est «non», c'est terminé. Est-ce exact?

**M. MacDonald:** Exactement.

**Le sénateur Di Nino:** Proposez-vous donc que le système soit modifié de façon que le processus d'évaluation ne dépende plus uniquement d'un seul médecin, ou voulez-vous également que l'opinion de ce médecin puisse être contestée d'une façon ou d'une autre?

**M. MacDonald:** Eh bien, si le comité comprend trois membres, l'opinion du médecin sera contestée par une personne de la collectivité bien au courant des problèmes des personnes handicapées et du potentiel qu'elles peuvent représenter. Le point limite est que, neuf fois sur dix, les médecins de la vieille école considèrent qu'une personne en fauteuil roulant ne peut être productive. Ils s'inquiéteront de ce qui peut arriver si la famille de cette personne meurt ou l'abandonne. La crainte est qu'elle devienne un fardeau pour le système de santé et de services sociaux.

**Le sénateur Di Nino:** Si je ne me trompe pas, vous affirmez donc que vous seriez heureux d'accepter comme finale la décision d'un comité composé de trois personnes. Vous n'insisteriez pas pour pouvoir en appeler de cette décision?

**M. MacDonald:** Non, je ne pense pas que nous soyons réellement intéressés à pouvoir en appeler. S'il y a un comité de trois membres, cela permet non seulement de prendre connaissance d'un plus grand nombre de points de vue, mais aussi d'avoir des informations complètes parce qu'il y aurait un membre du milieu médical, un représentant de l'immigration et un représentant de la communauté. Il faut examiner chaque cas individuellement en tenant compte de ses circonstances particulières. Il ne peut y avoir d'exclusion générale qui interdise à toute personne atteinte d'une invalidité d'entrer au Canada.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie. Je lirai votre rapport avec intérêt. J'espère que vous le ferez parvenir aux



[Text]

will be delivering it to the members of the House of Commons committee that it will also be delivered to the members of our committee.

**Mr. MacDonald:** I can assure you of that, senator.

**The Acting Chairman:** Clause 11 of the bill would amend section 19(1)(a) through (c) of the act. When I read the words there I do not see the word "disability". I see what is being used to replace it. I agree with you that the current act by that provision is based on a old-fashioned and outdated medical model.

I am having a hard time seeing in the proposed provision where this would apply. I know what you are saying, but I do not see it in the words of the bill.

**Mr. MacDonald:** The only thing that has been done is that the word "disability" has been removed. That is all that has happened through the amendment. We are in complete agreement that a person who has a contagious disease should be kept out of Canada. What we are saying is that it is the medical model that is being used and continues to be used to address the fact that a person with a disability, is a person with an illness. That is not the fact.

**The Acting Chairman:** Where is that in the bill? I see no reference to it.

**Mr. MacDonald:** To a person with illnesses and contagious diseases?

**The Acting Chairman:** I see that.

**Mr. MacDonald:** That is exactly what I am saying. That is the medical model being used today and which will continue to be used.

**The Acting Chairman:** I know the decision is made by a medical model. However, I do not believe that our understanding in the 1990s of issues of disability has not successfully progressed whereby we have long rejected the medical model. Therefore, what this clause deals with is, indeed, illness and not with issues concerning persons with disabilities.

**Mr. MacDonald:** That is exactly the point we are making. By using the medical model, persons with disabilities are considered to be persons with an illness. That is something we want changed. You cannot go by the medical model to describe a disability.

**Senator Hébert:** I have a problem, Mr. Chairman. All the questions I wanted to ask were asked by Senator Di Nino.

**Senator Cochrane:** I should like to follow up on the point of the chairman. We think that the medical model is a model that does not separate disabled people from others. We think

[Traduction]

membres de notre comité en même temps qu'aux membres de la Chambres des communes.

**M. MacDonald:** Je vous en donne ma parole, monsieur le sénateur.

**Le président suppléant:** L'article 11 du projet de Loi modifierait les alinéas 19(1) (a) à 19(1) (c) de la Loi. Quand je lis cet article, je ne vois nulle part le mot «invalidité». D'autres expressions sont utilisées pour le remplacer. Je conviens avec vous que, sous sa forme actuelle, cette disposition de la loi s'inspire d'un modèle médical suranné et dépassé.

J'ai du mal à comprendre, d'après la disposition proposée, comment cela s'appliquerait. Je comprends ce que vous dites, mais je ne vois pas cela dans le libellé du projet de loi.

**M. MacDonald:** Tout ce qu'on a fait, c'est retirer le mot «invalidité». Voilà tout ce que l'amendement a fait. Nous sommes tout à fait d'accord qu'une personne atteinte d'une maladie contagieuse devrait se voir interdire l'accès au Canada. Ce que nous disons, c'est que d'après le modèle médical qui est encore utilisé, toute personne ayant une invalidité est une personne malade. Or, ce n'est pas vrai.

**Le président suppléant:** Mais où voyez-vous cela dans le projet de loi? Je n'en vois aucune mention.

**M. MacDonald:** Vous voulez dire la mention au sujet des personnes atteintes d'une maladie contagieuse?

**Le président suppléant:** Non, cela, je le vois.

**M. MacDonald:** C'est justement ce que je suis en train de dire. Voilà le modèle médical dont on se sert aujourd'hui et dont on continuera à se servir.

**Le président suppléant:** Je sais que la décision se fonde sur un modèle médical. Cependant, en ces années 90, il me semble que notre compréhension des questions liées à l'invalidité a évolué, et que nous avons depuis longtemps rejeté le modèle médical. Par conséquent, cette clause traite effectivement de la maladie et non des questions relatives à l'invalidité.

**M. MacDonald:** Vous venez d'exprimer exactement l'argument que nous voulons faire valoir. D'après le modèle médical, les personnes atteintes de handicaps sont considérées comme malades. Nous voulons que cela change. On ne peut pas s'inspirer du modèle médical pour décrire une invalidité.

**Le sénateur Hébert:** J'ai un problème, monsieur le président. Le sénateur Di Nino a posé toutes les questions que je voulais poser.

**Le sénateur Cochrane:** Je voudrais pousser un peu plus loin l'idée exprimée par le président. À mon avis, le modèle médical ne sépare pas les personnes handicapées des autres.

[Text]

that this medical model is a model that will not set aside disabled people but consider them as normal, healthy people.

**Mr. MacDonald:** That is not the way it happens. It is not the way it has happened. That is not the way we see it happening in the future.

As late as the fall of 1990 a family was allowed to come to Canada. However, they could not because one of the children was denied entry. That child was not really a child. He was 14 years old and he had Down's syndrome. He was not being allowed into Canada because he had Down's syndrome. There was nothing wrong with him illness wise. That child turned around and committed suicide so that the rest of his family could come to Canada.

**Senator Di Nino:** I guess what we are dealing with here, if I may, Mr. Chairman, is with an interpretation or definition of the word "illness". What the witness is telling us is that they see that word being defined to include people with disabilities and they are concerned about it and we should address that issue. I support that. If it is their position, then we should look at it.

**Mr. MacDonald:** Senator, that is true. The one thing the present legislation does is state that if there is excessive demand, or if excessive demand could reasonably be made on the health care system or the welfare system, a person can be denied access. The medical model used includes disability as an illness. Disability is looked at as being a potential drain on social services or the health system. It is not being looked at as an individual who has a disability who has the potential of being a college professor, a rocket scientist or whatever. It is being looked at in the way that this individual has a disability, so this individual will be a drain on the health system or on the social services system, which is wrong.

Another part of the bill states that in order for the individual with a disability to come into Canada, minister's permits can be used. But that is like living in limbo or purgatory forever and a day. You are never guaranteed the benefits of Canada.

The medical model is being used to say who is sick and who is not. What we are saying is that the legislation states that the medical interview has to look at excessive demand. But who defines excessive demand? It is the medical practitioner who is there initially making an assessment.

**Senator Di Nino:** I do not want to go into too much detail because you have said that you do not have all the answers.

[Traduction]

Nous pensons que ce modèle n'aura pas pour effet d'écarter les personnes handicapées; il permettra au contraire de les considérer comme des personnes normales et en santé.

**M. MacDonald:** Ce n'est pas comme cela que les choses se passent et qu'elles se sont passées jusqu'ici. Je ne crois pas non plus qu'elles se passeront comme cela dans l'avenir.

Il n'y a pas tellement longtemps, à l'automne de 1990, une famille a reçu l'autorisation d'immigrer au Canada. Cependant, elle n'a pas pu le faire parce qu'un des enfants s'est vu refuser l'entrée au Canada. Il ne s'agissait pas à proprement parler d'un enfant; il avait 14 ans et était atteint du syndrome de Down. C'est pour cette raison qu'il n'était pas autorisé à venir au Canada. Il n'était pas malade. Confronté à cette situation, cet enfant a décidé de s'enlever la vie; il s'est suicidé pour que le reste de sa famille puisse immigrer au Canada.

**Le sénateur Di Nino:** Je crois que ce dont il s'agit ici, si vous me le permettez, monsieur le président, c'est d'une interprétation ou définition du mot «maladie». Si j'ai bien compris le sens des propos du témoin, il semble qu'à l'heure actuelle, on inclut dans la catégorie des malades les personnes atteintes d'invalidité. Cette situation préoccupe les membres de son groupe et il souhaite que nous réglions ce problème. Je suis d'accord. Si c'est leur point de vue, nous devrions nous pencher sur cette question.

**M. MacDonald:** C'est vrai, monsieur le sénateur. La loi actuelle se contente de stipuler que, si l'admission d'une personne entraîne ou risque d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé, une personne peut se voir interdire l'entrée au Canada. Le modèle médical dont on se sert pour appliquer ces dispositions range l'invalidité au nombre des maladies. L'invalidité est considérée comme pouvant entraîner des demandes excessives de services sociaux ou de santé. On ne pense pas que la personne atteinte d'un handicap a le potentiel de devenir professeur d'université, scientifique ou autre chose. On pense uniquement qu'en raison de son handicap, elle sera un fardeau pour le système de santé et les services sociaux, ce qui est faux.

Ailleurs dans le projet de loi, il est dit que des permis du Ministre peuvent être utilisés pour permettre à un individu atteint d'invalidité d'entrer au Canada. Mais cela, c'est comme être condamné à vivre dans les limbes ou au purgatoire pendant une éternité. On est jamais assuré de pouvoir immigrer au Canada.

C'est en fonction du modèle médical que l'on détermine aujourd'hui qui est malade et qui ne l'est pas. D'après le projet de loi, au cours de l'entrevue, le médecin doit se pencher sur la question du «fardeau excessif». Mais qui définit ce terme? C'est le médecin qui procède à l'évaluation initiale.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne veux pas entrer trop dans les détails parce que vous avez dit que vous n'aviez pas toutes les



[Text]

You are suggesting that each individual be dealt with on a case-by-case basis. I did not hear you say, and I want to make sure I am not wrong, that if we had for the sake of argument a large group of developmentally disabled persons we would not become, in effect, a haven for all of those with disabilities from all over the world. That is not what you are saying. You are saying that the assessment process right now is too arbitrary in the hands of one individual and that should be looked at to make it a more fair assessment process.

**Mr. MacDonald:** Yes. Each case must be looked at on its individual merits. The way it sits now there is a blanket exclusion on anyone who has a developmental disability.

**The Acting Chairman:** Surely, the key is as you have pointed out to us in the wording in clause 19(1)(a), where the two physicians make a judgment about admission where it would cause or might reasonably be expected to cause excessive demands on the system. It seems to me of all the persons with disabilities who come to Canada, a small percentage would fall into that group whereby a reasonable person would say that there would be excessive demands on the support system.

What the bill does right now is say that you may not discriminate on the basis of disability. You may discriminate on the basis of excess demand. There is progress being made here.

If there is a case whereby a person seeking admission would place an excess demand—and there is a lot of judgment to be made there—on the system, then perhaps in that case there would be grounds for non-admission. Would you not agree that would be a small percentage of all the persons who have disabilities?

**Mr. MacDonald:** Yes, I would.

**The Acting Chairman:** That helps me. I understand what you are saying, but it is that distinction that is there?

**Mr. MacDonald:** The problem arises with respect to where is the definition of excessive demand? There is no definition of excessive demand. What we suggest is that a definition of excessive demand be placed in the act and not in some regulation buried down where it does not mean anything. The problem in defining excessive demand is that excessive demand of two physicians in St. John's, Newfoundland may be totally different from two physicians in Vancouver or Victoria. There is no level ground on which to work.

This is why we say that there should be a three-person committee which would include the medical side, the immigration side, as well as someone who understands what disabilities are

[Traduction]

solutions. Vous proposez que chaque cas soit examiné individuellement. Vous avez dit, mais je veux vérifier si je vous ai bien compris, que si nous avions, disons, un grand nombre de personnes atteintes de troubles du développement, nous ne deviendrions pas, en fait, une terre d'asile pour tous ceux qui sont atteints d'invalidité dans le monde entier. Ce n'est pas là le sens de vos propos. Vous dites que la méthode d'évaluation utilisée à l'heure actuelle est trop arbitraire, qu'elle repose entre les mains d'une seule personne, et qu'on devrait la revoir afin d'en arriver à un mécanisme d'évaluation plus juste.

**M. MacDonald:** Oui. Chaque cas doit être évalué individuellement. À l'heure actuelle, on exclut d'emblée toute personne atteinte d'un trouble du développement.

**Le président suppléant:** Le facteur clé est sans aucun doute, comme vous nous l'avez signalé, le libellé de la clause 19(1)a, qui prévoit que deux médecins doivent évaluer les cas où l'admission de la personne entraînerait ou risquerait d'entraîner un fardeau excessif pour le système. À mon avis, un faible pourcentage seulement des personnes atteintes d'invalidité qui arrivent au Canada se rangeraient dans cette catégorie.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi interdit toute discrimination fondée sur l'invalidité. Il permet cependant d'exercer une discrimination en fonction du critère du «fardeau excessif». Il y a donc un certain progrès.

Si une personne qui demande l'admission au Canada risque d'entraîner un fardeau excessif—et, encore une fois, ce terme laisse beaucoup place à l'interprétation—pour le système, il y aurait là un motif valable de lui refuser l'admission. Mais ne convenez-vous pas qu'il s'agirait là d'un faible pourcentage de toutes les personnes atteintes d'invalidité?

**M. MacDonald:** Oui, j'en conviens.

**Le président suppléant:** Cela m'éclaire. Je comprends ce que vous voulez dire, mais n'est-ce pas justement la distinction qui se trouve dans le projet de loi?

**M. MacDonald:** Ce qui fait problème, c'est l'absence d'une définition du «fardeau excessif». Il n'y a aucune définition de ce terme dans le projet de loi. Quant à nous, nous suggérons que cette définition soit inscrite dans la loi même et non dans un quelconque règlement où elle perdrait tout son sens. La difficulté de définir ce terme tient au fait que ce qui constitue un «fardeau excessif» pour deux médecins de St. John's, à Terre-Neuve, peut différer totalement de ce que deux médecins de Vancouver ou de Victoria considéreraient, eux, comme un fardeau excessif. Il n'y a pas de base commune.

Voilà pourquoi il devrait y avoir, à notre avis, un comité formé de trois personnes dont une représenterait le domaine médical et une autre, le domaine de l'immigration. La troi-

[Text]

all about, someone who can completely understand what a person with a disability goes through, can go through or cannot go through.

**Senator Di Nino:** I heard you say that each and every time there is a person, who under the act would require a medical assessment you, would want that assessment to be conducted under the auspices of a three-member committee.

**Mr. MacDonald:** No.

**Senator Di Nino:** Then I did misunderstand you. You are saying that if there is a rejection, there should be an appeal process and that process—and these are my words and not yours—should be conducted by a three-member committee. It may be an infrequent occurrence. The thing I would not want to see is an expensive body set up to handle these situations where 99 per cent of the time they would not be necessary.

**Mr. MacDonald:** The last statistics that I saw, which I think were for 1987 or 1988, showed that the total number of immigrants who were actually rejected was somewhere in the neighbourhood of 478.

Of the hundreds of thousands that have come in, 478 is a very, very small number. The one thing that I did not see and I do not know and on which I could not find any breakdown is from that 478, how many were because they had criminal records or disabilities or illnesses or whatever.

**The Acting Chairman:** If there are no further questions, we would also attend the completion of your report. If we could have a copy sent to our clerk, I will ensure that each member will get one. Mr. MacDonald, on behalf of the committee, thank you for contacting us and for coming before us this evening.

**Mr. MacDonald:** I would like to say thank you to the clerk and to yourself for hearing me today.

**The Acting Chairman:** Your letter to the Chairman accomplished that.

Members of the committee, we will recommence tomorrow morning at 9 o'clock when our first witnesses will be from B'nai Brith Canada.

The committee adjourned.

[Traduction]

sième personne serait quelqu'un qui comprend ce que c'est une invalidité et qui peut comprendre tout à fait ce qu'une personne atteinte d'un handicap endure, peut endurer ou ne peut pas endurer.

**Le sénateur Di Nino:** Si j'ai bien compris, vous avez dit que toute personne qui, en vertu de la loi, doit faire l'objet d'un examen médical, devrait être évaluée par un comité composé de trois membres.

**M. MacDonald:** Non.

**Le sénateur Di Nino:** Alors, je vous ai mal compris. Vous dites alors que, si une demande est rejetée, il devrait y avoir un mécanisme d'appel et que cette procédure—et j'emploie ici mes propres mots et non les vôtres—devrait être présidée par un comité de trois membres. De tels cas seraient peut-être assez rares. Je ne voudrais surtout pas que l'on crée un organisme coûteux pour revoir tous les dossiers, alors que, dans 99 % des cas, ce ne serait pas nécessaire.

**M. MacDonald:** D'après les plus récentes statistiques dont je dispose et qui remontent, je pense, à 1987 ou à 1988, le nombre total d'immigrants rejetés était d'environ 478.

Si l'on songe aux centaines de milliers de personnes qui sont arrivées au Canada, on comprend que 478 personnes rejetées, c'est une très petite proportion. Je ne sais pas cependant, car je n'ai aucune ventilation de ces 478 cas, combien d'entre eux ont été refusés parce qu'ils avaient un casier judiciaire, et combien l'ont été parce qu'ils avaient une invalidité, une maladie ou pour une autre raison.

**Le président suppléant:** S'il n'y a pas d'autres questions, nous attendrons nous aussi votre rapport. Si vous pouvez, quand vous l'aurez terminé, en envoyer un exemplaire à notre greffier, je vous assure que chaque membre en recevra un. M. MacDonald, au nom du comité, je vous remercie d'être venu nous présenter votre point de vue.

**M. MacDonald:** Je tiens aussi à vous remercier, vous-même et le greffier, de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui.

**Le président suppléant:** C'est grâce à la lettre que vous avez adressée au président.

Messieurs et mesdames les membres du comité, nous reprendrons nos travaux demain matin à 9 h. Nos premiers témoins seront des représentants de B'nai Brith Canada.

La séance est levée.



---

*Refugee Lawyers Association:*

Patricia Wong, Executive Member;  
Gregory James, Executive Member.

*Canada Employment and Immigration Union of the Public  
Service Alliance of Canada:*

Cres Pascucci, National President;  
Michael Prue, Vice-President, Local 613, Toronto.

*Canadian Disability Rights Council:*

Gerald MacDonald.

*Association des avocats pour les réfugiés:*

Patricia Wong, membre exécutif;  
Gregory James, membre exécutif.

*Syndicat de l'emploi et de l'immigration de l'Alliance de la  
fonction publique du Canada:*

Cres Pascucci, président national;  
Michael Prue, vice-président, Section 613, Toronto.

*Conseil canadien des droits des personnes handicapées:*

Gerald MacDonald.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *United Nations High Commissioner for Refugees in Canada:*

Mr. Dessalegn Chefeke, Representative;  
Eduardo Arboleda, Legal/Protection Officer.

### *Canadian Labour Congress:*

Robert White, President;  
Rick Jackson, Director International Affairs;  
Kevin Hayes, Senior Economist.

### *Canadian Council of Churches:*

Anne Thomas, Vice-President;  
George Cram.

### *Inter-church Committee for Refugees:*

Tom Clark, Coordinator;  
Ellen Turley, Chair.

### *Quebec Association of Immigration Lawyers:*

Joyce Yedid, President;  
Jean Lanoue;  
Jean-François Goyette.

### *Canadian Council for Refugees:*

David Matas, President;  
Michael Baffoe, Executive Member;  
Nancy Worsfold, Executive-Director;  
Janet Dench, Working Group Co-ordinator.

### *Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés au Canada:*

M. Dessalegn Chefeke, représentant;  
Eduardo Arboleda, officier en Droit et Protection.

### *Congrès du travail du Canada:*

Robert White, président;  
Rick Jackson, directeur des affaires internationales;  
Kevin Hayes, économiste principal.

### *Conseil canadien des églises:*

Anne Thomas, vice-présidente;  
George Cram.

### *Comité inter-églises:*

Tom Clark, coordinateur;  
Ellen Turley, présidente.

### *Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration:*

Joyce Yedid, présidente;  
Jean Lanoue;  
Jean-François Goyette.

### *Conseil canadien pour les réfugiés:*

David Matas, président;  
Michael Baffoe, membre exécutif;  
Nancy Worsfold, membre exécutif;  
Janet Dench, coordonnatrice du groupe d'étude.

*(Continued on previous page)*

*(Suite à la page précédente)*



CAI  
Yc26  
-551

Government  
Publications



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1992

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOËL A. KINSELLA

*Président suppléant:*  
L'honorable NOËL A. KINSELLA

Friday, September 4, 1992

Le vendredi 4 septembre 1992

Issue No. 17

Fascicule n° 17

**Fourth proceedings on:**

**Quatrième fascicule concernant:**

The examination of the subject matter of Bill C-86,  
An Act to amend the Immigration Act and other  
Acts in consequence thereof

L'étude de la teneur du projet de loi C-86,  
Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres  
lois en conséquence

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Noël A. Kinsella, *Acting Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bosa	Johnson
Cochrane	Lavoie-Roux
Cools	Marshall
DeWare	*Murray
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
*Frith	Neiman
(or Molgat)	Phillips
Gigantès	Stanbury
Hébert	Sylvain

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

et

Les honorables sénateurs:

Bosa	Johnson
Cochrane	Lavoie-Roux
Cools	Marshall
DeWare	*Murray
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
*Frith	Neiman
(ou Molgat)	Phillips
Gigantès	Stanbury
Hébert	Sylvain

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 17, 1992:

"The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the subject-matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 17 juin 1992:

«L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, SEPTEMBER 4, 1992  
(20)

## [Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:03 a.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cochrane, Di Nino, Hébert and Kinsella.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Margaret Young and Helen Mackenzie, researchers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

## B'Nai Brith Canada:

Ian J. Kagedan, Director of Government Relations;  
Paul Marcus, National Director Institute for International Affairs;  
David Matas, Legal Counsel;  
Michael Schelew, Legal Counsel.

Professor Guy Goodwin-Gill, Department of Law, Carleton University.

## Mennonite Central Committee of Canada:

William Jantzen;  
Rudy Baergen, Pastor—Kitchener;  
Elizabeth Kennedy De Puricelli, Co-ordinator of the New Life Centre, Toronto;  
John Docherty, Administrator of the House of Friendship.

Professor James Hathaway, Osgoode Hall Law School, York University.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated June 17, 1992 relating to the examination of the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

Mr. Marcus, Mr. Schelew, Mr. Kagedan and Mr. Matas of B'Nai Brith Canada made a statement and answered questions.

Professor Goodwin-Gill from Carleton University made a statement and answered questions.

Ms. Kennedy de Puricelli, Mr. Baergen, Mr. Docherty and Mr. Jantzen of the Mennonite Central Committee of Canada made a statement and answered questions.

Professor James Hathaway of Osgoode Hall Law School made a statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 4 SEPTEMBRE 1992  
(20)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 03, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cochrane, Di Nino, Hébert et Kinsella. (4)

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young et Helen Mackenzie, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

## B'Nai Brith Canada:

Ian J. Kagedan, directeur des Relations gouvernementales;  
Paul Marcus, directeur national de l'Institut des affaires internationales;  
David Matas, conseiller juridique;  
Michael Schelew, conseiller juridique.

Professeur Guy Goodwin-Gill, faculté de droit, Université Carleton.

## Mennonite Central Committee of Canada:

William Jantzen;  
Rudy Baergen, pasteur—Kitchener;  
Elizabeth Kennedy De Puricelli, coordonnatrice du Centre nouvelle vie, Toronto;  
John Docherty, administrateur de la Maison de l'amitié.

Professeur James Hathaway, Collège Osgoode de droit, Université York.

Le Comité reprend l'étude sur un Ordre de renvoi du 17 juin 1992 concernant l'étude de la teneur du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

M. Marcus, M. Schelew, M. Kagedan et M. Matas de B'Nai Brith Canada font une déclaration et répondent aux questions.

Le professeur Goodwin-Gill de l'Université Carleton fait une déclaration et répond aux questions.

M<sup>me</sup> Kennedy de Puricelli, M. Baergen, M. Docherty et M. Jantzen du *Mennonite Central Committee of Canada*, font une déclaration et répondent aux questions.

Le professeur James Hathaway du Collège Osgoode de droit fait une déclaration et répond aux questions.



At 1:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 13 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Friday, September 4, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred the subject matter of Bill C-86, to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 9 a.m. to consider the subject matter of the bill.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, this is the twentieth meeting of this committee, and the fourth meeting of the committee on Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof pursuant to the Order of Reference of the Senate that the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the subject matter of Bill C-86 in advance of the said bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

Today we have a number of witnesses. We welcome as our first witnesses representatives from B'Nai Brith Canada. Mr. Marcus, I would invite you to introduce your colleagues and to proceed with presentation, to be followed by questions from the senators.

**Mr. Paul Marcus, National Director, Institute for International Affairs, B'Nai Brith Canada:** Honourable senators, good morning. My name is Paul Marcus. I am the National Director of the Institute for International Affairs, which is an agency of B'Nai Brith Canada that articulates our organization's policy on immigration and refugee matters.

I am joined this morning by David Matas, at my far left, who serves in the capacity as National War Crimes Committee Chairperson of B'Nai Brith Canada and who will be appearing today in that capacity. Mr. Matas has been the long standing B'Nai Brith Canada representative to the Canadian Council for Refugees. As a result of his involvement and his commitment, as well as our own organization's commitment, he currently serves as our council's president.

I am also joined by Michael Schelew, who is a member of the Institute for International Affairs for B'Nai Brith and is an advisor on refugee matters for our organization. And finally, Mr. Ian Kagedan, who is our Director of Government Relations and is situated here in Ottawa.

Honourable senators, the refugee experience is an unforgettable part of Jewish history. I personally returned last month from a study tour in Germany and Poland and from seeing the death camps of Dachau, Treblinka, Maidanek and Auschwitz. From 1933 on, and as these death camps operated in Europe, Jews fleeing Nazi terror were denied access to Canadian

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 4 septembre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 9 heures, afin d'étudier le projet de loi.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, la réunion d'aujourd'hui est la vingtième du Comité et la quatrième que celui-ci consacre au projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, conformément à l'ordre de renvoi du Sénat autorisant le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie à examiner le projet de loi C-86 avant son dépôt au Sénat, ou toute question s'y rapportant.

Nous accueillons aujourd'hui parmi nous plusieurs témoins. Les premiers sont des représentants de B'Nai Brith Canada. Monsieur Marcus, je vous invite à nous présenter vos collègues puis à faire votre exposé, après quoi les sénateurs vous poseront des questions.

**M. Paul Marcus, directeur national de l'Institut des affaires internationales, B'Nai Brith Canada:** Honorables sénateurs, bonjour. Je m'appelle Paul Marcus et je suis directeur national de l'Institut des affaires internationales, l'organe de B'Nai Brith Canada qui établit la politique de notre organisation relativement à l'immigration et aux réfugiés.

M'accompagne ce matin M. David Matas, assis tout à fait à gauche, qui est président du Comité des crimes de guerre de B'Nai Brith Canada, et qui comparaît aujourd'hui devant vous en cette qualité. M. Matas est depuis longtemps le représentant de B'Nai Brith Canada auprès du Conseil canadien pour les réfugiés. C'est à cause de son travail et de son engagement, ainsi que de l'engagement de notre organisation, qu'il exerce aujourd'hui les fonctions de président de notre Conseil.

Sont également venus aujourd'hui M. Michael Schelew, membre de l'Institut des affaires internationales pour B'Nai Brith et conseiller en matière de questions liées aux réfugiés auprès de notre organisation, et M. Ian Kagedan, directeur des Relations gouvernementales, dont les bureaux se trouvent ici à Ottawa.

Honorables sénateurs, la condition de réfugié est un élément inoubliable de l'histoire juive. Je suis revenu le mois dernier d'une visite d'étude en Allemagne et en Pologne. J'ai visité les camps de mort de Dachau, Treblinka, Maidanek et Auschwitz. À partir de 1933, et pendant toute la période où fonctionnaient ces camps de mort en Europe, des juifs fuyant



[Text]

shores. The Jewish experience during the Holocaust was one of the key factors in the adoption in 1951 of the UN Geneva Convention relating to the status of refugees.

B'Nai Brith, with about half a million members worldwide in 50 countries, has a history of involvement in the refugee and immigration/refugee policy debate. Given the Jewish historical experience, our members are particularly sensitive to the need for a fair, just and humanitarian immigration and refugee policy.

Honourable senators, you have before you our brief. We propose to focus this morning during oral evidence on two prime areas: First of all, general refugee policy concerns, and second, Bill C-86 and its implications for the war crimes issue here in Canada.

In connection with the general refugee policy concern, the bill's treatment of refugees fleeing their country with false documents is of concern to B'Nai Brith Canada. Refugees are often from third-world countries and do not hold passports. When they flee for fear of persecution, there is rarely time for them to apply for the necessary documents. Airlines, as you know, will not carry passengers without the necessary documents, forcing the refugee to obtain a false passport.

Before or upon arrival in Canada, the documents are often destroyed because refugees do not want to jeopardize or implicate those who helped them. In fact, those who did render assistance to these fleeing refugees often ask them to destroy their documents.

Refugees holding false documents are, therefore, a fact of life. In recognition of this, the Geneva Convention provides that refugees should not be penalized for illegal entry.

Bill C-86, on the other hand, punishes refugees with false documents for it provides that, in the absence of a valid reason for arriving without documents, these refugees must satisfy two board members, instead of the usual one, that they have a valid fear of persecution. Such penalties are clearly unjust. Such policy shows a failure to recognize a refugee fact of life—the need for false documents—and it is contrary to international law.

Honourable senators, I would now like to ask Michael Schelew to articulate the balance of our concerns involving general refugee policy issues.

[Traduction]

la terreur nazie ont été refoulés le long des côtes canadiennes. L'expérience juive pendant l'holocauste fut l'un des éléments clés dans l'adoption, en 1951, de la Convention de Genève des Nations Unies sur le statut de réfugié.

B'Nai Brith, qui compte environ 500 000 membres éparpillés dans 50 pays, participe depuis longtemps au débat sur les politiques à l'égard des réfugiés et des immigrants. Étant donné l'expérience juive, nos membres sont particulièrement sensibles à la nécessité d'une politique en matière d'immigration et d'accueil de réfugiés qui soit juste et humanitaire.

Honorables sénateurs, vous avez devant vous le texte de notre mémoire. Nous nous proposons de vous entretenir ce matin de deux principales questions: tout d'abord, la politique générale en matière de réfugiés et, deuxièmement, le projet de loi C-86 et son incidence sur le dossier des crimes de guerre ici au Canada.

En ce qui concerne la politique générale en matière de réfugiés, B'Nai Brith Canada est préoccupée par le traitement prévu dans le projet de loi pour les réfugiés qui s'enfuient de leur pays munis de faux papiers. Un grand nombre de réfugiés sont ressortissants de pays du Tiers monde et ils ne possèdent pas de passeport. Lorsqu'ils fuient par crainte d'être persécutés, ils n'ont que rarement le temps de faire les demandes qui s'imposent pour obtenir les documents nécessaires. Comme vous le savez, les compagnies aériennes refusent de transporter des personnes qui ne sont pas munies des documents nécessaires, ce qui oblige les réfugiés à obtenir de faux passeports.

Dès leur arrivée au Canada, ou même avant, les réfugiés détruisent souvent ces documents, car ils ne veulent pas mettre en cause ceux qui les ont aidés. En fait, ce sont souvent ces derniers qui demandent aux réfugiés de détruire les documents qu'ils leur ont fournis.

Que des réfugiés détiennent de faux papiers est donc une réalité incontournable. C'est en reconnaissance de cet état de choses que la Convention de Genève prévoit que les réfugiés ne soient pas pénalisés pour entrée illégale.

Or, le projet de loi C-86 viendrait punir les réfugiés munis de faux papiers étant donné qu'il prévoit qu'en l'absence d'une raison valable justifiant leur arrivée sans documents, ces réfugiés soient tenus de convaincre non pas un membre de la Commission, comme à l'habitude, mais deux, qu'ils ont un motif réel de crainte de persécution. Cela est clairement injuste. Une telle politique refuse de reconnaître une réalité—celle de la nécessité pour les réfugiés d'obtenir de faux papiers—et est, partant, contraire au droit international.

Honorables sénateurs, j'inviterais maintenant M. Michael Schelew à exposer nos autres préoccupations relativement à la politique générale en matière de réfugiés.

[Text]

**Mr. Michael Schelew, Legal Counsel, B'nai Brith Canada:** Thank you. I would like to deal with two areas: The so-called 'safe country' and the question of the appeal.

The notion of a safe third country has been discussed in Canada for many years. We know the Canadian government has been trying to implement this policy over the years. Nobody that I am aware of has any difficulty with the principle of a safe third country if, indeed, the third country is safe. The problem is, are these countries safe?

When conceiving of such a policy, I know we have in mind like-minded countries such as the United States and Western Europe. The difficulty is that in very few of those countries are all refugees from all nationalities safe. To give you some examples, sending Guatemalan refugees from Canada to the United States would be very problematic because the United Nations High Commission for Refugees, Amnesty International, and other human rights organizations have expressed concern with the rate at which the U.S. government is removing Guatemalan refugee claimants from the United States back to the Guatemala. There is substantial evidence to suggest, as one example, that Guatemalans would not be safe if they were returned to the United States. To cite a further example, it is well known that in Germany Tamils, or Sri Lankans of Tamil origin, are not recognized as conventional refugees in accordance with the human rights violations in Sri Lanka, so that sending Tamils back to Germany would not be considered safe.

We know there is provision in the bill to make exceptions for certain nationalities. Although that may sound interesting in principle, we would suggest to you that it will not work in practice. Because of the time that it takes through the democratic process in Canada to arrive at these decisions and to implement them, people will have already been sent back. It is just not workable.

Also, situations change. Just as it is hard to make exceptions in countries, we might also want to remove exceptions. That takes time. Given the time that it takes to make these decisions, the reality is such that genuine refugees would probably have been sent back.

This whole notion of a safe third country basically undermines Canada's general legal obligations to protect genuine refugees. We have spoken to people in the research department of Amnesty International, who have a good overview of the situation in human rights generally, and the practices in western Europe and the United States in particular. They tell

[Traduction]

**M. Michael Schelew, conseiller juridique, B'nai Brith Canada:** Merci. J'aimerais m'attarder sur deux questions: la notion de «pays sûr», et la question de l'appel.

On discute depuis longtemps au Canada de la notion de tiers pays sûr. Nous savons que le gouvernement canadien tente depuis de nombreuses années de mettre en oeuvre cette politique. Je ne connais personne qui s'oppose au principe du tiers pays sûr, à condition que ce tiers pays soit bel et bien sûr. La question, donc, est de savoir si ces pays sont ou non sûrs.

Lorsqu'on songe à ce genre de politique, je sais que viennent à l'esprit des pays à philosophie semblable à la nôtre, comme par exemple les États-Unis et les pays d'Europe occidentale. Le problème est que ce n'est que dans un très petit nombre de ces pays que tous les réfugiés, quel que soit leur pays d'origine, sont en sécurité. Permettez-moi de vous donner quelques exemples. L'envoi de réfugiés guatémaltèques du Canada aux États-Unis poserait des problèmes car le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Amnesty Internationale et d'autres organismes de défense des droits de la personne se sont dits préoccupés par le rythme auquel le gouvernement américain renvoie au Guatemala des demandeurs guatémaltèques de statut de réfugié. Les preuves sont nombreuses, et ce n'est qu'un exemple parmi d'autres, que les Guatémaltèques ne seraient pas en situation sûre s'ils étaient renvoyés aux États-Unis. Autre exemple: il est bien connu qu'en Allemagne, les Tamils ou Sri Lankais d'origine tamile, ne sont pas reconnus en tant que réfugiés au sens de la Convention en dépit du dossier du Sri Lanka en matière de violations des droits de la personne, de sorte que le renvoi de Tamils vers l'Allemagne ne serait pas jugé approprié.

Nous savons que le projet de loi contient une disposition qui prévoit des exceptions pour certaines nationalités. Même si le principe paraît intéressant, nous vous soumettons qu'à notre avis il ne donnera rien dans la pratique. Étant donné le temps qu'il faut au processus démocratique canadien pour déboucher sur des décisions et pour les mettre en oeuvre, les personnes concernées auront déjà été renvoyées. Ce n'est tout simplement pas une solution pratique.

Par ailleurs, les situations changent. Étant donné qu'il est difficile de faire des exceptions lorsqu'on parle de pays, il serait peut-être bon de les supprimer carrément. Mais cela demande du temps. Étant donné qu'il faut du temps pour prendre ces décisions, la réalité est que la décision viendra sans doute trop tard, des réfugiés véritables ayant déjà été renvoyés.

Toute cette notion de pays tiers sûr mine les obligations juridiques du Canada quant à la protection des véritables réfugiés. Nous avons discuté avec les gens du département de recherche d'Amnistie Internationale, qui connaissent bien le dossier des droits de la personne dans son ensemble et tout particulièrement les pratiques en vigueur en Europe occiden-



[Text]

us that for such a system to work at all it must be done on a case-by-case basis because every case is unique, every case has its own dynamic. That is, if it is to work at all.

Amnesty International told us that if they were ever called upon to do work on a case-by-case basis on a safe third country, they do not have the resources to do that. Remember that here we are speaking of a human rights organization with over 300 staff members specialized in that area. If they do not think they could do it, I cannot imagine how the decision-makers in Canada could, either. For Amnesty International, the people allocation is less here in Canada than it would be in London, for example. Also, there is not as much expertise in Canada in terms of human rights as there is in Amnesty International. Therefore, the 'safe third country' concept is basically not a workable one, and regrettably Canada will probably end up sending away genuine refugees, even though we are publicly saying that it is not our intention to do so. It is not a workable concept, and we believe it should be rethought.

Because of dictates of time, I would like to move quickly to the question of appeal on the merits. As you know, the bill basically restricts the right to appeal even more than it has been since the change in 1988-89. It is also known, now that we have worked under these provisions for a couple years that, on a percentage basis, very few cases are actually getting leave to appeal. So we are going in the wrong direction, not the right direction. The situation is becoming even more difficult with respect to appeal rights.

One thing we have noticed over the years since 1988 is that we had a tendency to underestimate the adjudicators in the process and to overestimate the board members. We now realize that the board member appointments are not as strong as we expected. There are serious problems of training, of competence, and many, many errors are being made; many more than we anticipated. Because of that, more than ever we need a proper appeal mechanism. We do not have it, and this bill will not give it to us.

Again, these failures in our procedures will lead to genuine refugees being sent away. It will also lead to individual appeals to the minister of the day and to the sorts of public fights we get into, with the media involved on individual cases. I think that is a terrible way to run an act.

[Traduction]

tale et aux États-Unis. Ils nous disent que pour qu'un système du genre fonctionne, il faudrait qu'il soit axé sur une formule d'étude cas par cas, étant donné que chaque cas est unique, que chaque cas a sa propre dynamique. Mais rien ne dit qu'un tel système fonctionnerait de toute façon.

Les gens d'Amnistie Internationale nous ont dit que si on leur demandait un jour de faire du travail, selon une formule d'étude cas par cas, sur un pays tiers sûr, ils n'auraient pas les ressources nécessaires. N'oubliez pas que l'on parle ici d'une organisation de défense des droits de la personne qui compte plus de 300 employés spécialisés dans le domaine. S'ils ne pensent pas être en mesure de faire le travail, je vois très mal comment pourraient le faire les décideurs au Canada. Dans le cas d'Amnistie Internationale, il y aurait moins de gens ici au Canada qu'à Londres, par exemple. D'autre part, le Canada compte moins de spécialistes dans le domaine des droits de la personne qu'Amnistie Internationale. Voilà pourquoi nous pensons que le concept de «tiers pays sûr» n'est pas très pratique, et que le Canada se retrouverait sans doute, ce qui serait fort regrettable, dans une situation où il renverrait de véritables réfugiés, même si le pays dit, publiquement, que ce n'est pas là son intention. Ce n'est pas un concept pratique, et nous croyons qu'il conviendrait de s'y repencher.

Étant donné les contraintes temporelles, j'aimerais passer tout de suite à la question de l'appel portant sur le bien-fondé. Comme vous le savez, le projet de loi vient limiter encore davantage que depuis le changement intervenu en 1988-1989 le droit de faire appel. L'on sait également, étant donné que ces dispositions sont en vigueur depuis quelques années, que le pourcentage de cas pour lesquels le droit d'appel est reconnu est extrêmement faible. Nous allons donc dans la mauvaise direction, et non pas dans la bonne. La situation devient de plus en plus difficile en ce qui concerne les droits d'appel.

Une chose que nous avons constatée depuis 1988 est que nous avons tendance à sous-estimer les arbitres dans le processus et à surestimer les membres de la Commission. Nous savons aujourd'hui que les personnes nommées à la Commission n'ont pas le dossier solide auquel nous nous étions attendu. Il y a de sérieux problèmes en matière de formation et de compétence, et il survient de très nombreuses erreurs, beaucoup plus nombreuses, d'ailleurs, que ce que nous avions prévu. Voilà pourquoi il nous faut, plus que jamais auparavant, un mécanisme d'appel adéquat. Or, un tel mécanisme n'existe pas à l'heure actuelle, et le projet de loi n'en instaurera pas un.

Encore une fois, ces lacunes dans le système déboucheront sur le refoulement de réfugiés authentiques. Elles pousseront également certains à intervenir directement auprès du ministre du jour et mèneront aux bagarres publiques que l'on sait, où les médias prennent parti dans des cas individuels. Je trouve que c'est là une façon déplorable de mener les choses.

*[Text]*

That being said, I will pass to my colleagues on the left of me to continue on with this brief.

**Mr. Ian J. Kagedan, Director of Government Relations, B'nai Brith Canada:** Moving out of the refugee area, Bill C-86 aims to eliminate criminals and terrorists from among those who would propose to emigrate to Canada or, for that matter, to enter Canada on some other basis. It is understandable certainly that such individuals are not desired here in any capacity. However, concern has been raised that the bill's provisions may be overly broad in this respect: For example, catching individuals whose crime, so to speak, may have been opposition to a repressive regime. Ministerial discretion could presumably be exercised to overcome the exclusion of individuals in that latter category.

At the same time, ministerial discretion could be used to admit individuals who really should not be admitted if such individuals have "satisfied the Minister" that their admission would not be detrimental to the national interests.

In the course of the Commission of Inquiry on War Criminals, that is to say the Deschênes Commission, and especially in the report for that commission prepared by Dr. Alti Rodal, ample evidence is adduced demonstrating the degree to which ministerial discretion was used to admit to Canada known Nazis. The Rodal report has proven to be sufficiently embarrassing that our government has yet to authorize its full release. Those sections that are available were released, as many know, through Access to Information challenges.

The Commission of Inquiry on War Criminals found "direct and willing participation" of the government of the day in a U.S.-British project to resettle over 70 Nazi scientists. The immediate objective was to keep these brilliant and highly talented accomplices in mass murder out of Soviet hands. Involvement in war crimes and crimes against humanity was knowingly and consciously overlooked.

There was more discretion exercised when it came to what were called defectors. This was a code word for Nazis posing as anti-communists. A committee on defectors established in December 1952 processed the admission of these Nazis. These were individuals who could not qualify under normal admission rules because they did not meet standard security requirements.

Sometimes discretion was exercised at the highest levels. Prime Minister St. Laurent admitted Nazi collaborator Karl

*[Traduction]*

Cela étant dit, j'inviterai maintenant mes collègues assis à ma gauche à poursuivre notre exposé.

**M. Ian J. Kagedan, directeur des Relations gouvernementales, B'nai Brith Canada:** Laissons de côté, pour l'heure, la question des réfugiés. Le projet de loi C-86 vise à éliminer les criminels et les terroristes des rangs de ceux qui pourraient immigrer au Canada ou, d'ailleurs, entrer au pays pour un autre motif. L'on comprend que de telles personnes soient des indésirables ici, quelle que soit la raison de leur présence sur le territoire. Cependant, d'aucuns craignent que les dispositions du projet de loi à cet égard soient trop larges. Je citerais, à titre d'exemple, les personnes dont le crime, si vous voulez, a été de s'opposer à un régime répressif. Le pouvoir discrétionnaire du ministre pourrait cependant sans doute être exercé pour exclure de ces dispositions les personnes appartenant à cette dernière catégorie.

En même temps, le pouvoir discrétionnaire ministériel pourrait être invoqué pour accueillir au pays des personnes qui ne devraient normalement pas être acceptées, si ces personnes ont «convaincu» le ministre que leur admission ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national.

Dans le cadre des travaux de la Commission d'enquête sur les criminels de guerre, soit la Commission Deschênes, ainsi que dans le rapport préparé pour celle-ci par Alti Rodal, quantité de preuves faisant ressortir à quel point la discrétion ministérielle a été utilisée pour admettre au Canada des nazis connus en tant que tels ont été mises en lumière. D'ailleurs, le rapport Rodal serait tellement gênant que le gouvernement n'en a pas encore autorisé la distribution générale, et ces parties du texte qui sont aujourd'hui disponibles ne le sont, comme beaucoup le savent, que parce que certains ont protesté en invoquant la Loi sur l'accès à l'information.

La Commission d'enquête sur les criminels de guerre avait conclu à «la participation directe et délibérée» du gouvernement du jour à un projet américano-britannique visant l'établissement de plus de 70 chercheurs nazis. L'objet premier était d'empêcher les Soviétiques de mettre la main sur ces brillants complices, aux multiples talents, de la tuerie que l'on sait. L'on a sciemment et délibérément passé sous silence la participation de ces personnes à des crimes de guerre et contre l'humanité.

L'on a exercé davantage de discrétion dans le cas des personnes que l'on a appelées transfuges. C'était là le mot code pour les nazis qui se posaient en anticommunistes. Un comité sur les transfuges, créé en décembre 1952, s'est occupé de l'admission de ces nazis. Il s'agissait de personnes qui n'auraient pas été admissibles en vertu des règles habituelles, étant donné qu'elles ne satisfaisaient pas les exigences fondamentales en matière de sécurité.

C'est parfois aux niveaux les plus élevés qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé. Le premier ministre St-Laurent a



## [Text]

Seder after a direct intervention by the Vatican. Indeed, the St. Laurent government was involved in the admission of a number of Vichy collaborators wanted by the French for their involvement in war crimes.

These are some examples of how discretion can be exercised. I think as Canadians we now recognize lamentable examples. There should be no discretion to admit such individuals. There is no national interest served by the admission of such people. The bill provides for the exclusion of people who are, or were, "senior members of or senior officials in the service" of governments engaged in systematic or gross human rights violations or war crimes or crimes against humanity.

This provision is problematic on a number of counts. There may be senior officials or members of criminal regimes who themselves are not criminal; perhaps even individuals who, in spite of the regime under which they functioned, championed the cause of justice. They should not be excluded automatically. At the same time, ordinary individuals suspected of involvement in mass murder and torture—individuals who would not qualify as senior in any way, shape or form, those who were involved in the killing actions of 100 or 200, or the rounding up of people for deportation—would not necessarily be caught in that category. Most of the over 1,000 Nazi war crime suspects in Canada today are not senior members or officials of the Nazi regime.

Our concerns in the area of exercising ministerial discretion, and over the senior member or official designation, would be best addressed through the articulation of clear principles upon which individuals would be excluded; for example, suspicion of involvement in war crimes and crimes against humanity. That sort of principle would govern the exercise of discretion, we believe, and would be much more effective in addressing the objective to keep such individuals out of our country.

We should learn from our experience with Nazi war criminals. We can barely, if at all, deal with the problem of Nazi war crime suspects here. We do not want to have to deal down the road with individuals resident here who were involved in atrocities perhaps in Viet Nam or Somalia, or what has become of Yugoslavia.

## [Traduction]

admis le collaborateur nazi Karl Seder après une intervention directe du Vatican. D'ailleurs, le gouvernement St-Laurent a joué un rôle important dans l'admission d'un certain nombre de collaborateurs du gouvernement de Vichy recherchés par les Français pour leur participation à des crimes de guerre.

Voilà donc quelques exemples de la façon dont le pouvoir discrétionnaire peut être exercé. Je pense qu'en tant que Canadiens nous convenons tous qu'il s'agit là d'exemples tout à fait regrettables. Il ne devrait y avoir aucun pouvoir discrétionnaire qui permette d'admettre de telles personnes. L'intérêt national n'est aucunement servi par l'admission de ce genre de personnes. Le projet de loi prévoit l'exclusion de personnes «qui, à un rang élevé, font ou ont fait partie ou sont ou ont été au service d'un gouvernement» qui se livre ou s'est livré au terrorisme, à des violations graves ou répétées des droits de la personne ou à des crimes de guerre ou contre l'humanité.

Cette disposition pose des problèmes pour plusieurs raisons. Il se pourrait qu'il y ait des fonctionnaires de rang élevé ou des membres de régimes criminels qui ne sont pas, eux-mêmes, des criminels. Il se pourrait même que ce soit des personnes qui, en dépit du régime auquel elles ont été assujetties, se sont fait les champions de la justice. Elles ne devraient par conséquent pas être exclues automatiquement. En même temps, de simples citoyens soupçonnés d'avoir participé à des tueries et à des actes de torture—personnes qui ne pourraient aucunement être considérées comme faisant partie d'un gouvernement à un rang élevé mais qui ont pu participer au massacre de 100 ou de 200 personnes ou à des ramassages massifs de personnes en vue de leur déportation—ne seraient pas forcément intégrés à cette catégorie. La plupart des plus de 1 000 personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre nazis qui se trouvent aujourd'hui au Canada n'ont pas fait partie à un rang élevé et n'ont pas été au service du régime nazi.

Nos préoccupations quant à l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel et à la formule «qui, à un rang élevé, ont fait partie ou ont été au service d'un gouvernement» seraient réglées s'il était énoncé des principes clairs en matière de non-admissibilité. Un motif de non-admissibilité pourrait, par exemple, être le fait d'être soupçonné d'avoir participé à des crimes de guerre ou contre l'humanité. Si l'exercice du pouvoir discrétionnaire était assujéti à ce genre de principe, nous pensons que ce serait là un moyen beaucoup plus efficace d'atteindre l'objectif visé, soit d'interdire l'accès au pays de telles personnes.

Nous devrions tirer des leçons de notre expérience des criminels de guerre nazis. Nous ne sommes déjà pas très bien équipés pour traiter du problème des personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre nazis qui se trouvent au Canada. Nous ne voulons pas avoir à nous occuper, plus tard, de résidents qui ont participé à des crimes horribles commis

[Text]

**Mr. David Matas, Legal Counsel, B'nai Brith Canada:** I have one small point to make, also on the same issue of Nazi war criminals. It has to do with the definition of "permanent resident" in the bill. The bill changes, at page 3, the definition of permanent resident to include someone who has subsequently ceased to be a Canadian citizen under section 10.1 of the Canadian Citizenship Act. That will cause a problem in removing Nazi war criminals from Canada. We have a procedure now of denaturalization and deportation where the Government of Canada takes away the citizenship-through-fraud and then attempts to deport the person.

Now, whenever somebody loses their citizenship through a denaturalization process, they have no status in Canada whatsoever. They are not now permanent residents. That means they go through an immigration process in the same as any other person would who has no status in Canada. If you make permanent residents of these people who have lost their citizenship through fraud, as the bill proposes, then they have available to them a whole set of appeals which other persons in Canada without status do not have.

In particular, they can go to the appeal division of the Immigration and Refugee Board, and from there to the Federal Court of Appeal, and with the appeal division there is a humanitarian and compassionate jurisdiction. The result, however, is an overly long process, a duplication of appeals, a deconsolidation of the process.

This is very much a problem in the United States. Right now, the Americans have a system much like what this bill is proposing where every Nazi war criminal goes up and down the court system twice before they are removed. The result is a multi-year process, re-litigating the same issues. This bill is proposing the creation of a similar problem here in Canada so that with respect to accused Nazi war criminals, we will see the same issue being re-litigated up the legal chain for citizenship, and then re-litigated again up the legal chain for deportation.

We would propose that this provision just be removed. In fact, there is room for another provision that would further consolidate matters. Right now, even at the deportation level of inquiry where the question is, "Will this person be removed?", which is just one stage rather than a whole chain of stages, the adjudicators still have taken the position that they will not accept what the Federal Court has found on the

[Traduction]

au Vietnam, en Somalie ou encore dans ce qui fut autrefois la Yougoslavie.

**M. David Matas, conseiller juridique, B'nai Brith Canada:** J'aurais quelques brèves observations à faire, toujours au sujet des criminels de guerre nazis. Il s'agit de la définition de «résident permanent» donnée dans le projet de loi. À la page 3, le projet de loi modifie la définition de résident permanent pour y inclure toute personne qui a perdu sa citoyenneté conformément au paragraphe 10(1) de la Loi sur la citoyenneté. Cela posera des problèmes si l'on veut expulser du Canada des criminels de guerre nazis. Il existe à l'heure actuelle une procédure de dénaturalisation et d'expulsion en vertu de laquelle le gouvernement du Canada retire la citoyenneté obtenue par des moyens frauduleux, puis tente d'expulser l'intéressé.

À l'heure actuelle, une personne qui perd sa citoyenneté en vertu d'un processus de dénaturalisation n'a plus aucun statut au Canada. Elle n'est pas résident permanent, ce qui veut dire qu'elle doit passer par le processus d'immigration de la même façon que toute autre personne qui n'a pas de statut au Canada. Si vous faites de ces personnes qui ont perdu leur citoyenneté obtenue par des moyens frauduleux des résidents permanents, comme cela est proposé dans le projet de loi, alors vous mettez à leur disposition tout un ensemble de mécanismes d'appel dont ne peuvent pas se prévaloir les autres personnes qui n'ont aucun statut au Canada.

Elles pourraient notamment intervenir auprès de la Section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, puis, de là, s'adresser à la Cour d'appel fédérale, et je m'empresse de souligner que la Section d'appel se penche sur les motifs d'ordre humanitaire. Le résultat de tout cela est un processus qui demande beaucoup trop de temps, une répétition des appels et un morcellement du processus.

C'est tout un problème aux États-Unis. À l'heure actuelle, les Américains ont un système très semblable à ce qui est proposé dans le projet de loi. En effet, aux États-Unis, chaque criminel de guerre nazi passe deux fois dans le système judiciaire avant d'être expulsé. Il en résulte un processus étalé sur plusieurs années où les mêmes dossiers repassent plusieurs fois devant les tribunaux. Le projet de loi, s'il est adopté, amènerait le même genre de problème ici au Canada: dans le cas de personnes accusées de crimes de guerre nazis, la même question passera par tous les maillons de la chaîne judiciaire pour la citoyenneté puis une nouvelle fois pour l'expulsion.

Nous demandons que cette disposition soit supprimée. En fait, il y aurait lieu d'en insérer une qui éclaircisse encore davantage les choses. À l'heure actuelle, même au niveau d'expulsion de l'enquête, où la question est «Cette personne sera-t-elle expulsée?», qui n'est qu'une étape plutôt que toute une chaîne d'étapes diverses, les arbitres maintiennent qu'ils ne tiendront pas compte des conclusions de la Cour fédérale



[Text]

issue of fraud and Nazi war crime participation. They have taken the point of view that they have to look at that issue afresh.

They have taken the point of view that they have to look at that issue afresh. We wish to see something in the bill that would take notice, and require adjudicators to take notice, of what the Federal Court has decided, rather than to reopen the issue within their own forum. As we say, this bill goes in the other direction by not only leaving the issue open for the adjudicators, but also by opening it to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board.

My understanding is that this issue was not what this bill was addressing. I do not know that the draftspersons really intended this effect. I do not know that they had it in mind. I think they just saw this as a gap in the legislation because the legislation says nothing about what happens when somebody loses citizenship. The notion that a person has no status in Canada as a result of losing citizenship is a matter of statutory interpretation rather than express statutory provision. As I understand it, the draftspeople just saw this as filling a gap in the legislation.

In so doing, however, they have created a legal problem, at least as far as I can see. We want to draw it to your attention, and the law, even though it is not explicit now, works better than the bill would. If we need something explicit in the law rather than it being just a matter of interpretation, I suggest we make explicit the situation as it is now, rather than create this permanent residence status for people who have lost citizenship. That is the point I wanted to make.

**Mr. Marcus:** Honourable senators, Mr. Chairman, we appreciate the opportunity to appear before you. We would welcome your questions.

**Senator Hébert:** It is nice to see you gentlemen again. You casually mentioned something about the lack of competence of the board members. Some of them are apparently incompetent. It happens in all kinds of organizations where a percentage should not be there at all. My point is this: Is it an important factor? Is it just marginal? From what we heard yesterday from the union of the employees of this board—some of them lawyers—they did not say that it was a big problem, that most of them were doing a decent job, and that some were so bad that they would be asked gently to stay home and they would receive their monthly cheques, I presume. At least they would not be allowed to commit any fatal error. Is it your view that the situation is worse than we were invited to believe? Are more people committing serious blunders than we have heard about so far?

[Traduction]

en matière de fraude et de participation à des crimes de guerre nazis. Ils disent qu'ils doivent se pencher de nouveau sur la question.

Nous aimerions voir figurer dans le projet de loi quelque chose qui tiendrait compte, et qui obligerait les arbitres à tenir compte, de la décision de la Cour fédérale, au lieu qu'il faille que ceux-ci rouvrent par eux-mêmes tout le dossier. Comme nous l'avons déjà dit, le projet de loi va carrément dans l'autre sens, en ouvrant le dossier non seulement pour les arbitres mais également pour la Section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

D'après ce que j'ai compris, ce n'est pas sur cette question que devait porter le projet de loi. Je me demande si c'est vraiment là ce que visaient ses auteurs. Je ne sais pas ce qu'ils avaient en tête. À mon avis, ils y ont tout simplement vu un trou dans la loi, celle-ci ne disant rien de ce qui doit se passer lorsqu'une personne perd sa citoyenneté. L'idée qu'une personne n'a aucun statut au Canada si elle perd sa citoyenneté est une question d'interprétation plutôt que de disposition réglementaire expresse. D'après moi, les rédacteurs du projet de loi ont tout simplement voulu remplir un trou dans la loi.

Cependant, ce faisant, ils ont, en tout cas à mon avis, créé un problème juridique. Nous voulions attirer votre attention là-dessus et nous pensons que la Loi, même si elle n'est pas explicite à l'heure actuelle, fonctionne mieux que ne fonctionnerait le projet de loi. S'il nous faut quelque chose d'explicite dans la Loi, afin que ce ne soit pas qu'une simple question d'interprétation, je recommanderais de rendre explicite la situation telle qu'elle existe à l'heure actuelle, plutôt que de reconnaître aux personnes ayant perdu leur citoyenneté un statut de «résident permanent». Voilà ce que je tenais à dire.

**M. Marcus:** Honorables sénateurs, monsieur le président, nous vous sommes reconnaissants de nous avoir donné la possibilité de comparaître devant vous, et nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

**Le sénateur Hébert:** Cela me fait plaisir de vous revoir, messieurs. Vous avez fait une remarque en passant au sujet du manque de compétence des membres de la Commission. Il semble que certains d'entre eux soient bel et bien incompetents. C'est le cas de nombreuses organisations qui devraient compter 0 p. 100 d'éléments incompetents. Ma question est la suivante: s'agit-il d'un facteur important, ou bien est-ce secondaire? Vu ce que nous ont dit hier les représentants du syndicat des employés de la Commission—dont certains sont avocats—il ne s'agirait pas d'un gros problème. D'après eux, la plupart des membres font un travail correct, mais certains d'entre eux sont si mauvais qu'on leur demande gentiment de rester chez eux et on continue, j'imagine, de leur envoyer leur chèque mensuel. De cette façon, au moins, ils ne peuvent pas commettre d'erreurs fatales. À votre avis, la situation est-elle pire que ce qu'on a voulu nous faire croire? Y a-t-il beaucoup

[Text]

**Mr. Schelew:** Again, it is very hard to get into the question of degree in a situation such as this. The important thing is to recognize that it is a problem, and obviously the union, in terms of its representations, saw there was a problem there. To say whether it is this or that does not help us in any event. The problem is recognized, and that is just one of the reasons why we need an appeal. Even if we accept as a given that all the board members are competent, there would still be a problem because even competent people are not infallible, and therefore there would still have to be a full review mechanism. The problem becomes more acute when we recognize that there are also incompetent members.

**Senator Hébert:** There is no process to kick them out if they are really incompetent, apparently.

**Mr. Schelew:** The reason I am hesitating is that I suppose they could be withdrawn and not asked to sit on cases such as you have mentioned, and I am sure the government always has some discretion to use disciplinary measures at some point in time. The problem is the realization factor. By the time a sufficient pattern has been established whereby people realize that a board member is not working properly, many cases have gone by, and therefore much damage has been done. Even after they realize there is a problem, by the time they actually do something about it, even more time has passed. Unfortunately, in this area of public policy, since we are dealing with life, liberty and security of persons, it is dangerous. That is why an appeal mechanism is critical.

**Senator Hébert:** One of the issues of concern to you was a safe third country. You mentioned specific examples such as Guatemala and the U.S., and Germany with the Sri Lankans of Tamil origin. I am sure you could have found a few other examples to show that this whole concept is unworkable. However, you did not say that it should be forgotten altogether. Have you in mind some improvements for that concept?

**Mr. Schelew:** It is our preference that Canada decide each case on its merits, basically. Therefore, in other words, we do reject the concept.

**Senator Hébert:** You do reject it?

**Mr. Schelew:** That is right. In theory we understand it is called "safe third country", so if we apply the plain, ordinary, grammatical meaning to the phrase, sure we could accept it. If we are sending people back to countries that are safe in the-

[Traduction]

plus de personnes qui commettent de graves erreurs que ce qu'on nous a dit jusqu'ici?

**M. Schelew:** Encore une fois, il est très difficile de parler de degrés dans une situation comme celle-ci. L'important est de reconnaître qu'il s'agit d'un problème, et le syndicat l'a manifestement relevé. Dire que c'est ceci ou cela ne nous aide pas en définitive. Le problème est connu, et il ne s'agit là que de l'une des raisons pour lesquelles il faut un mécanisme d'appel. Même si nous acceptons comme donnée de départ que tous les membres de la Commission sont compétents, il y aurait toujours un problème, car même la personne la plus compétente n'est pas infallible. Il faut donc prévoir un mécanisme de réexamen exhaustif. Il n'en demeure pas moins que le problème devient encore plus aigu lorsqu'on sait que certains des membres de la Commission sont incompetents.

**Le sénateur Hébert:** Il n'existe apparemment aucun processus qui permette de s'en débarrasser s'ils sont réellement incompetents.

**M. Schelew:** Si j'hésite, c'est que j'imagine que ces personnes pourraient être révoquées ou retirées de certains dossiers, comme ceux que vous avez mentionnés, et je suis certain que le gouvernement pourrait toujours invoquer des mesures disciplinaires. Le problème est celui du temps qui s'écoule avant que l'on ne soit au courant de la situation. Lorsqu'on finit par se rendre compte qu'un membre donné de la Commission travaille mal, mais celui-ci s'est déjà occupé de nombreux dossiers et quantité d'erreurs ont déjà été commises. Et même une fois qu'on s'est rendu compte qu'il y a un problème, il s'écoule encore plus de temps avant que l'on ne puisse y faire quelque chose. Malheureusement, dans ce domaine de l'ordre public, étant donné qu'il s'agit de la vie, de la liberté et de la sécurité de personnes, c'est très dangereux. C'est pourquoi l'existence d'un mécanisme d'appel est critique.

**Le sénateur Hébert:** L'une des questions qui vous préoccupent est celle d'un tiers pays sûr. Vous avez cité les exemples des Guatémaltèques aux États-Unis et des Sri Lankais d'origine tamile en Allemagne. Je suis certain que vous auriez pu nous donner encore d'autres exemples pour nous montrer que tout ce concept est impraticable. Vous n'avez cependant pas dit qu'il faudrait le balayer complètement. Envisagez-vous quelque amélioration de ce concept?

**M. Schelew:** Notre préférence serait que le Canada décide du bien-fondé de chaque cas, essentiellement. En d'autres termes, donc, nous rejetons le concept.

**Le sénateur Hébert:** Vous le rejetez?

**M. Schelew:** C'est exact. Nous savons ce que veut dire, en théorie, «tiers pays sûr»; par conséquent, si l'on se fonde sur le sens simple et courant donné à ces termes, nous sommes d'accord. Si l'on renvoie des personnes dans des pays qui



[Text]

ory, then they would be safe. The problem lies with the reality of the situation. It is not safe because reality is as it is, and the concept is not workable. That is why we are rejecting it and prefer that Canada deal with these cases on their merits as expeditiously as possible.

**Senator Hébert:** Why do we consider it so important to find a way to send back applicants to the status of refugee? After all, we are not receiving from abroad a number of refugees that would justify saying, "There is a panic, and we cannot take one more." I can think of countries in Europe, Asia or Africa that could say exactly that; "We cannot accept one more; it is too much." This is not our case at all.

**Mr. Schelew:** No, but there is the integrity of the system. We believe the refugee determination system is there to identify genuine refugees from those who are not genuine, and protect them accordingly. If someone is not a genuine refugee, then it is within the discretion of a state to remove that person. If there are other reasons why Canada would like to accept that person, perhaps on humanitarian and compassionate grounds—

**Senator Hébert:** I am only talking about the genuine refugees. I am not talking about—

**Mr. Schelew:** Oh, the non-genuine?

**Senator Hébert:** I am not talking about the non-genuine at all because the safe third country is for genuine refugees; refugees we would send back to safe third countries.

**Mr. Schelew:** No. The bill is set up in such a way that certain categories, whether they are genuine or non-genuine, would be sent to the safe third country and the decision would be made there. That is the way the bill reads.

To give you an example, if France is considered a safe third country and if the refugees were not in transit, they would all be sent back to France, whether they were genuine or not, and then France would make the decision. Therefore the safe third country concept applies to both genuine and non-genuine refugees.

**Senator Cochrane:** I have a supplementary to Senator Hébert's question in regard to the safe third countries. We heard from the Chairman of the Immigration and Refugee Board as well as the U.N. High Commissioner. The Chairman said this:

[Traduction]

sont sûrs en théorie, alors il y a tout lieu de croire qu'elles y sont en sécurité. Le problème est que la situation est en réalité toute autre. Voilà pourquoi le concept est impraticable. Voilà pourquoi nous le rejetons et préférons que le Canada examine le plus rapidement possible le bien-fondé des différents cas.

**Le sénateur Hébert:** Pourquoi est-ce si important de trouver un mécanisme pour renvoyer des demandeurs de statut de réfugié? Après tout, les réfugiés qui arrivent au Canada ne sont pas si nombreux qu'il serait justifié de dire: «C'est la panique et nous ne pouvons plus en accepter un seul de plus». Or, il y a des pays d'Europe, d'Asie et d'Afrique qui pourraient très bien dire cela, qui pourraient très bien déclarer: «Nous ne pouvons pas en accepter un seul de plus; il y en a trop». Or, ce n'est pas du tout notre cas.

**M. Schelew:** Non, mais il ne faut pas oublier l'intégrité du système. Nous croyons que le processus de détermination du statut de réfugié a pour objet de distinguer les réfugiés authentiques de ceux qui ne le sont pas, et de protéger les premiers en conséquence. Si une personne n'est pas un réfugié de bonne foi, alors l'État doit avoir le pouvoir discrétionnaire de la renvoyer. S'il est d'autres raisons pour lesquelles le Canada souhaiterait accueillir cette personne, par exemple pour des motifs humanitaires ou de compassion. . .

**Le sénateur Hébert:** Je ne parle que des réfugiés authentiques. Je ne parle pas des . . .

**M. Schelew:** Réfugiés non authentiques?

**Le sénateur Hébert:** Je ne parle pas du tout des réfugiés non authentiques, étant donné que le concept de tiers pays sûr s'applique aux réfugiés authentiques. Je songe aux réfugiés que nous renverrions à des tiers pays sûrs.

**M. Schelew:** Je ne suis pas d'accord. Le projet de loi est rédigé de telle sorte que certaines catégories de réfugiés, authentiques ou non, seraient renvoyées vers un tiers pays sûr et la décision serait prise là-bas. Voilà ce que prévoit le projet de loi.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Si la France est considérée comme étant un tiers pays sûr et si les réfugiés ne sont pas en transit, ils seraient tous renvoyés en France, qu'ils soient authentiques ou non, et ce serait alors la France qui trancherait. Le concept de tiers pays sûr s'applique donc à tous les réfugiés, qu'ils soient ou non authentiques.

**Le sénateur Cochrane:** J'aimerais poser une question supplémentaire, qui découle de celle du sénateur Hébert relative aux tiers pays sûrs. Nous avons entendu le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ainsi qu'un représentant du Haut-commissariat des Nations Unies. Le président a dit ceci:

*[Text]*

The IRB implicitly supported return only when arrangements existed: These prescribed countries will be as a result of bilateral or multilateral arrangements. . .

The High Commissioner said:

We support the orderly return of claimants if it occurs pursuant to a bilateral or multilateral agreement outlining the responsibilities of the states.

Does that help your concern in any way?

**Mr. Schelew:** Yes and no. It is a step in the right direction. Let us take the United States, for example. You could have a bilateral agreement with the United States where refugees would have full access to their procedure, but the problem is — this is just my view, and I do not know if this is the view of B'nai Brith. I think the United States has a good procedure. The problem with the U.S. system is that it is politicized. Therefore if you have a bilateral agreement with the United States, and they send refugees back according to established procedures, the substantive decision is politicized. In other words, even though they have had due process, the decisions are not right. We have the example of the Guatemalans. You can take two identical cases where in Canada we accept, and in the United States they reject. Therefore sending a Guatemalan back to the United States, even if the letter of that bilateral agreement is followed and they have access to courts and have a full hearing on the merits—which is what we want to see—the result will not be right because of the politicized nature of the determination. That is why such a system will not work.

**Mr. Kagedan:** That is the reason why we are arguing that the notion of safety in safe third countries is ambiguous. That is why each case must be evaluated on its merits.

**Senator Cochrane:** So you would like to see this section eliminated completely?

**Mr. Schelew:** It will not work. It will undermine our legal obligation to provide protection to genuine refugees.

**Senator Hébert:** You did not raise the question of the new powers that would be given to so-called "senior immigration officers" at entry.

**Mr. Schelew:** We do have a view on that. It is in our brief, but it is in there subtly. We wanted to place emphasis on major points.

**Senator Hébert:** You do not need to be subtle with me.

**Mr. Schelew:** Thank you, Senator Hébert. We do have a concern about that. We believe that the bill gives certain deci-

*[Traduction]*

La CISR appuyait implicitement le renvoi uniquement lorsqu'il existait des arrangements: ces pays désignés seront visés par des arrangements bilatéraux ou multilatéraux. . .

Le représentant du Haut-commissariat a quant à lui déclaré ce qui suit:

Nous appuyons le renvoi méthodique des demandeurs si cela s'inscrit dans le cadre d'une entente bilatérale ou multilatérale établissant les responsabilités des États.

Cela vous rassure-t-il?

**M. Schelew:** Oui et non. C'est un pas dans la bonne direction. Prenons le cas des États-Unis. Vous pourriez avoir avec les États-Unis une entente bilatérale en vertu de laquelle les réfugiés auraient pleinement accès à la filière prévue, mais le problème est que. . . Je ne fais qu'exprimer mon point de vue, et j'ignore s'il est partagé par B'nai Brith. Je pense que les États-Unis ont un bon système. Le problème est qu'il est politisé. Par conséquent, si vous avez une entente bilatérale avec les États-Unis, et s'ils renvoient des réfugiés conformément à certains mécanismes établis, la décision de fond est politisée. En d'autres termes, même s'ils prévoient des voies de droit régulières, les décisions ne sont pas bonnes. Prenez l'exemple des Guatémaltèques. Vous pourriez avoir deux cas identiques mais où la réponse au Canada serait oui et la réponse aux États-Unis serait non. Par conséquent, si l'on renvoyait un Guatémaltèque aux États-Unis, même si la lettre de l'entente bilatérale était suivie et même si l'intéressé avait accès aux tribunaux et avait droit à une audience en bonne et due forme portant sur le fond—et c'est ce que nous souhaiterions voir—le résultat ne serait pas favorable étant donné la nature politisée du processus de détermination. Voilà pourquoi un tel système ne fonctionnerait pas.

**M. Kagedan:** C'est pourquoi nous arguons que la notion de sécurité dans les pays tiers sûrs est ambiguë et c'est pourquoi le bien-fondé de chaque cas devrait être évalué séparément.

**Le sénateur Cochrane:** Vous aimeriez donc que cet article soit carrément supprimé, n'est-ce pas?

**M. Schelew:** Cela ne fonctionnera pas. Cela minera notre obligation juridique d'assurer une protection aux réfugiés authentiques.

**Le sénateur Hébert:** Vous n'avez pas soulevé la question des nouveaux pouvoirs qui seraient accordés aux «agents d'immigration principaux» aux points d'entrée.

**M. Schelew:** Nous avons une opinion là-dessus. Elle est énoncée dans notre mémoire, mais de façon subtile. Nous voulions mettre l'accent sur les éléments importants.

**Le sénateur Hébert:** Nul besoin d'être subtil avec moi.

**M. Schelew:** Merci, sénateur Hébert. Nous sommes bel et bien préoccupés par cet aspect. Nous croyons que le projet de



[Text]

sion-making powers to senior immigration officers that are really quasi-judicial in nature. Therefore, it has been the tradition in Canada that such decisions are given to judges who are board members and not to immigration officials. We think it is inappropriate that these people with this type of training should be making these decisions. Therefore, if these decisions have to be made, they should be made by adjudicators or board members.

**Mr. Marcus:** In that same vein, also perhaps expressed too subtly in our brief, is the point that in general, when dealing with refugees, we have grave misgivings about the involvement of refugees within an immigration context. The relationship is that they both involve individuals coming from outside of Canada into Canada. However, refugees are not immigrants, as we all acknowledge, and a different sort of expertise is required, in particular where senior officials are making decisions. Those decisions will be guided by the policies of the department and will not be refugee-specific at all. After all, they are trained as immigration officials. That is a point we raise which we would like to underscore. Ideally, we should have a separate refugee act recognizing that refugees are not immigrants and need to be dealt with in a different and separate way.

**Senator Hébert:** But of course the government would answer that these immigration officers should receive a crash course on refugee matters.

**Mr. Marcus:** Our response would be—and I certainly do not want to sound flippant—that no one would want to appear before a judge who has received a crash course in a particular area of jurisprudence to decide his or her case. Here again we are often dealing with life and death situations, and one would hardly desire someone with that sort of background to make those determinations.

**Senator Cochrane:** On the same point as Senator Hébert, I think your fears will be put to rest because the chairman of the board, Mr. Fairweather, specifically said that the board must be fully satisfied that role of the immigration officer is administrative only. You say “quasi-judicial”. However, the decisions of judgment and interpretation are made by those more qualified to do so.

**Mr. Schelew:** That is fine, but remember, he was a witness too. We do not know if what he says will be taken seriously.

**Senator Cochrane:** I am sure that the chairman will ensure that that will prevail.

**Mr. Schelew:** I hope so.

**Senator Hébert:** We all do.

[Traduction]

loi accorde aux agents d'immigration principaux certains pouvoirs de décision qui sont de nature quasi-judiciaire. La tradition canadienne a toujours voulu que ces décisions reviennent aux juges qui siègent à la Commission et non pas aux fonctionnaires du ministère de l'Immigration. Il n'est selon nous pas bon que ces personnes, vu le genre de formation qu'elles ont, soient appelées à prendre ces décisions. Si de telles décisions doivent être prises, elles devraient l'être par des arbitres ou par des membres de la Commission.

**M. Marcus:** Dans la même veine, nous mentionnons également dans notre mémoire, relativement aux réfugiés—mais peut-être que là encore c'est dit de façon un peu trop subtile—nos craintes quant à l'intégration des réfugiés dans le contexte immigration. Dans les deux cas, il s'agit de personnes qui arrivent au Canada d'ailleurs. Cependant, nous en convenons tous, les réfugiés ne sont pas des immigrants et il importe que les hauts fonctionnaires qui prennent les décisions aient des compétences d'un genre très particulier. Ces décisions seront guidées par les politiques du ministère et ne seront pas du tout axées sur l'aspect réfugié. Après tout, ces personnes ont une formation d'agent d'immigration. C'est sur cet aspect-là que nous aimerions insister. Idéalement, il faudrait adopter une loi distincte visant les réfugiés, qui reconnaisse que ceux-ci ne sont pas des immigrants et qu'il importe de traiter différemment et séparément de leur cas.

**Le sénateur Hébert:** Mais le gouvernement pourrait bien sûr répondre que ces agents d'immigration devrait suivre un cours intensif sur les questions liées aux réfugiés.

**M. Marcus:** Notre réponse serait alors—mais je ne voudrais pas paraître trop désinvolte—que personne ne voudrait s'expliquer devant un juge qui n'a fait que suivre un cours intensif sur un aspect donné de la jurisprudence. Encore une fois, il s'agit ici de situations de vie et de mort, et je vois mal pourquoi l'on voudrait charger une personne ayant ce genre de formation de prendre des décisions de cette importance.

**Le sénateur Cochrane:** Pour enchaîner sur la question du sénateur Hébert, je pense que vos craintes seront apaisées car le président de la Commission, M. Fairweather, a clairement dit que la Commission doit être parfaitement convaincue que le rôle de l'agent d'immigration sera d'ordre purement administratif. Vous avez parlé de pouvoirs «quasi judiciaires». Or, les décisions où interviennent jugement et interprétation reviennent à des personnes mieux qualifiées.

**M. Schelew:** Tout cela est très bien, mais n'oubliez pas qu'il comparaitrait lui aussi comme témoin. Nous ne savons pas si ce qu'il a dit sera pris au sérieux.

**Le sénateur Cochrane:** Je suis certain que le président fera le nécessaire pour que les choses se passent ainsi.

**M. Schelew:** Je l'espère.

**Le sénateur Hébert:** Nous l'espérons tous.

[Text]

**Senator Di Nino:** Good morning gentlemen. I am a little confused about the exchange of thoughts that just took place on the senior immigration officer. Do I understand that your concern is more directed to the qualification of the individual as opposed to the fact that the individual will have certain problems?

**Mr. Schelew:** It is a bit of both. It is more than just qualifications. Training is part of it, but we also must look to the notions under which we work in Canada in terms of our judicial system. Speaking generally, we have never really had a system where those who prosecute also decide. Those functions have always been separate because of the perception of partiality. Therefore, let us assume that senior immigration officers had excellent training, and let us assume they were acting competently. The fact that they also have other functions which are enforcement in nature goes against the fundamental principle of justice that prevails in this country.

**Senator Di Nino:** How do you know that they have other functions?

**Mr. Schelew:** It is in the act.

**Senator Di Nino:** We have had conflicting opinions from witnesses on that animal: From the senior immigration officer, from Gordon Fairweather, from those representing the unions—and the immigration officers are not part of that union by the way—and others. There is still some question as to what their full role and responsibility would be.

**Mr. Schelew:** Again, it is in the act, and they are from the Department of Immigration, other parts of which are doing enforcement mechanisms. The department is doing enforcement even if all that those officials do at that point in time is refugee adjudication. Remember, the system will probably be such that immigration officials will be doing adjudication for four or five years, but before that they were doing enforcement, and when they leave adjudication, they will go back to enforcement. Therefore I think it is a very weak argument to say that at the time they will be adjudicating these refugee questions they will not be doing any other enforcement. That just will not wash.

**Senator Di Nino:** So you are saying that notwithstanding and regardless of their talent, their skills and their qualifications, you still would prefer not to see them, in effect, adjudicate on the merits of that particular case?

**Mr. Schelew:** That is right, just like we do not have police officers being judges in this country.

**Senator Di Nino:** I think you are stretching the point a little bit.

**Mr. Schelew:** I am trying to make the point.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Bonjour, messieurs. Je demeure confus par l'échange que nous venons d'entendre au sujet de l'agent d'immigration principal. Dois-je comprendre que vous êtes surtout préoccupé par la question des qualités et de la formation du titulaire du poste, plutôt que par le fait que celui-ci pourrait avoir certains problèmes?

**M. Schelew:** C'est un peu des deux. C'est plus qu'une simple question de qualification. La formation en fait partie, mais il nous faut également tenir compte des paramètres du système judiciaire canadien. De façon générale, nous n'avons jamais eu de système dans le cadre duquel ceux qui s'occupent de l'accusation sont également ceux qui rendent la décision. Ces fonctions ont toujours été séparées, dans l'intérêt de l'impartialité. Supposons donc que les agents d'immigration principaux sont très bien formés et qu'ils sont très compétents dans leurs fonctions. Le fait qu'il leur revienne également des fonctions d'exécution de la loi va à l'encontre du principe fondamental de justice qui règne au Canada.

**Le sénateur Di Nino:** Comment savez-vous qu'ils ont d'autres fonctions?

**M. Schelew:** C'est dans la loi.

**Le sénateur Di Nino:** Nous avons à ce propos entendu des témoignages contraires, des agents d'immigration principaux, de Gordon Fairweather, des représentants syndicaux—et, en passant, les agents d'immigration ne font pas partie du Syndicat—et d'autres. L'on continue de s'interroger sur tous les rôles et responsabilités qui leur reviendront.

**M. Schelew:** Encore une fois, c'est dans la loi, et ces personnes relèvent du ministère de l'Immigration dont d'autres éléments s'occupent de l'aspect exécution de la loi. Le ministère s'occupe de l'exécution même si tous ces fonctionnaires ne s'occupent à un moment donné que d'arbitrage. N'oubliez pas que le système sera sans doute tel que les agents d'immigration s'occuperont d'arbitrage pendant quatre ou cinq ans, après s'être occupés d'exécution, et que lorsqu'ils quitteront le volet arbitrage, ils retourneront aux services d'exécution. Voilà pourquoi je pense que dire que lorsqu'ils s'occuperont d'arbitrage ils n'exerceront aucune fonction d'exécution est un bien faible argument. Ça ne passera tout simplement pas.

**Le sénateur Di Nino:** Ce que vous dites, donc, c'est que nonobstant et quels que soient leurs talents, leurs qualités et leurs aptitudes, vous préféreriez ne pas les voir trancher sur le bien-fondé des différents cas. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. Schelew:** C'est exact, tout comme nous n'avons pas au pays de policiers qui sont en même temps juges.

**Le sénateur Di Nino:** Je pense que vous exagérez un petit peu.

**M. Schelew:** J'essaie de me faire comprendre.



[Text]

**Senator Di Nino:** I just wanted to make sure I understood your point, because there seemed to have been a question mark placed on the qualification of these individuals, and we do not know at this stage what kind of qualifications these individuals will have. You are going a step further and saying that they should not adjudicate if they are dealing with other parts of that—

**Mr. Kagedan:** We are saying that, notwithstanding excellent qualifications, our concern is with their basic function. If their basic function is selection, which is an immigration function, then how consistent can that be with assessing refugee applications?

**Senator Di Nino:** As I said, I am not here to debate you. I just wanted to make sure that I had a clear understanding of your point.

**Mr. Marcus:** In our society we often wear many hats, but in this case we do not think it is a good idea.

**Senator Di Nino:** The first comments dealt with false and/or destroyed documents. I think it was Mr. Marcus who said that we have to respect the integrity of the system. Public acceptance of any government function will break down unless we respect the integrity of the system.

Do you believe that, unless some system is established to identify or deal with those who come to our shores without documents, there is a possibility that we may be permitting to enter such people as terrorists, criminals, and those who will abuse the system?

**Mr. Schelew:** Let us look at this historically. Refugees have been coming to our shores without documents since the war. This is nothing new.

**Senator Di Nino:** Do not confuse the question. Do you feel that there is a possibility that if we do not take some measures we will allow in criminals, Nazis, terrorists and those who may want to abuse the system?

**Mr. Schelew:** But this is not the way to go about it.

**Senator Di Nino:** That is my next question. If you are agreeing with me that there is a possibility, then tell me how we stop that.

**Mr. Schelew:** Wait now, we are not saying there is a possibility through lack of documents.

**Senator Di Nino:** No?

**Mr. Schelew:** No. Canada always has a concern about these types of people coming to our country, and this has already been addressed in legislation with mechanisms to handle that

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** J'aimerais tout simplement être certain d'avoir bien compris, car il semble que l'on ait mis en doute la qualification de ces personnes. Or, nous ne savons pas du tout quelles seront leurs compétences. Vous faites un pas de plus en disant qu'elles ne devraient pas arbitrer si elles sont responsables d'autres éléments de...

**M. Kagedan:** Ce que nous disons c'est que, nonobstant l'excellence de leur dossier, ce qui nous préoccupe, c'est leur fonction première. Si leur fonction première est la sélection, ce qui est une fonction d'immigration, alors comment cela peut-il cadrer avec l'évaluation de demandes de réfugiés?

**Le sénateur Di Nino:** Comme je l'ai déjà dit, je ne suis pas ici pour contester ce que vous avancez. Je voulais tout simplement être certain d'avoir bien compris vos propos.

**M. Marcus:** Dans notre société, nous portons souvent plusieurs chapeaux, mais dans ce cas-ci nous ne pensons pas que ce soit une bonne idée.

**Le sénateur Di Nino:** Les premières observations portaient sur des documents faux et (ou) détruits. Il me semble que c'est M. Marcus qui a dit qu'il nous faut respecter l'intégrité du système. L'acceptation par le public de toute fonction gouvernementale s'effritera si l'intégrité du système n'est pas respectée.

Pensez-vous qu'en l'absence d'un système permettant de repérer ceux et celles qui arrivent ici sans documents ou de traiter de leurs cas, il serait possible que nous admettions des terroristes, des criminels et des personnes qui abuseraient du système?

**M. Schelew:** Reportons-nous à l'histoire. Des réfugiés arrivent au Canada sans documents depuis la guerre. Cela n'a rien de nouveau.

**Le sénateur Di Nino:** N'embrouillez pas la question. Pensez-vous qu'il serait possible, si nous ne prenons pas certaines mesures, que nous admettions des criminels, des nazis, des terroristes et des personnes qui voudraient abuser du système?

**M. Schelew:** Mais ce n'est pas de cette façon qu'il faut procéder.

**Le sénateur Di Nino:** C'était la question suivante que j'allais vous poser. Si vous convenez que c'est là une possibilité, alors dites-moi comment il faudrait faire pour empêcher ce genre de choses.

**M. Schelew:** Un instant. Nous ne disons pas que cette possibilité, si elle se réalisait, serait imputable à l'absence de documents.

**Le sénateur Di Nino:** Ah bon?

**M. Schelew:** Non. Le Canada a toujours été préoccupé par ces genres de personnes désireuses de venir ici, et ce problème est déjà visé par des mécanismes prévus dans la loi. Cette exi-

[Text]

situation. This requirement for unanimity of two board members when there is no valid explanation for that lack of documents has nothing to do with terrorism and security concerns.

**Senator Di Nino:** It does in my mind, but you are entitled to your opinion.

**Mr. Matas:** Perhaps I could add a word about this matter. I think there is something that is already in the act that deals with it and makes a certain amount of sense, that being that such people can be prosecuted but if the person makes a refugee claim, the prosecution is stopped until the claim is decided, and if the claim succeeds they are not prosecuted at all. That is a system that makes sense.

There are other components in the act that make less sense, though. I do not think the double majority really stops it. I do not see how it does.

**Senator Di Nino:** I am not really dealing with that aspect. I am just trying to establish the fact that unless we have some system to identify the people coming in, we are liable to get some criminals, some terrorist, some abusers. Let us not be extreme, but certainly there are a lot of people who have abused and would like to abuse the system, and it is our responsibility to the people of this country, the taxpayers, to make sure that we do the best we can to weed out any potential abusers or any people we do not want.

**Mr. Schelew:** We do not disagree with that.

**Senator Di Nino:** Fine, that is the point. You do not disagree that we should do that. I agree that there is a lot of sympathy with the fact that genuine refugees and documents do not go together very often.

**Mr. Schelew:** That is right.

**Senator Di Nino:** I personally agree with that, but we have to suggest a better way to the House of Commons if we think that there is a better way. Can you build a better mouse trap for me?

**Mr. Schelew:** In terms of this double majority, if the board members have serious concerns about the identity of a person, if they do not think a person is who he or she says he or she is, that just goes to the general question of credibility and they can reject the claim on the basis of lack of credibility, which is what they would do in any event while exercising their skills as evaluators of credibility. Throwing in the double majority in this context just does not make any sense.

**Senator Di Nino:** I thought the double majority was there as a safeguard, basically, to have two people review a case. I understand that it is a double majority. Your objection not-

[Traduction]

gence d'unanimité d'opinion de deux membres de la Commission lorsqu'il n'y a pas d'explication valable de l'absence de documents n'a rien à voir avec les problèmes de terrorisme et de sécurité.

**Le sénateur Di Nino:** Dans mon esprit, si, mais vous avez droit à votre opinion.

**M. Matas:** J'aimerais ajouter quelque chose à ce propos. Je pense qu'il y a déjà quelque chose dans la loi là-dessus et ce me semble logique: ces personnes peuvent être poursuivies, mais si l'intéressé fait une demande de statut de réfugié, la poursuite est interrompue jusqu'à ce que soit rendue une décision sur la demande, et si celle-ci aboutit, alors la poursuite est annulée. C'est là un système qui me paraît logique.

Il est cependant d'autres éléments de la loi qui sont moins logiques. Je ne pense pas que la double majorité fasse grand-chose pour empêcher quoi que ce soit. Je ne vois vraiment pas.

**Le sénateur Di Nino:** Ce n'est pas cet aspect-là qui m'intéresse ici. Tout ce que je dis, c'est qu'à moins d'avoir un système qui nous permette d'identifier les gens qui arrivent, nous risquons de nous retrouver avec des criminels, des terroristes et des personnes qui abuseront du système. Ne soyons pas extrêmes, mais il est certain qu'il y a un grand nombre de personnes qui ont abusé ou qui voudraient bien abuser du système, et c'est notre responsabilité envers les habitants de ce pays, les contribuables, de faire de notre mieux pour éliminer les indésirables et ceux et celles qui pourraient vouloir abuser du système.

**M. Schelew:** Nous ne sommes pas opposés à cela.

**Le sénateur Di Nino:** Alors c'est parfait. Vous n'êtes pas opposés à ce que nous fassions cela. Pour en revenir à ce que vous disiez, je conviens que réfugié authentique et papiers ne vont souvent pas de pair.

**M. Schelew:** C'est exact.

**Le sénateur Di Nino:** Personnellement, je suis d'accord, mais si nous pensons qu'il existe un meilleur moyen, alors nous devons le proposer à la Chambre des communes. Pourriez-vous me construire une meilleure souricière?

**M. Schelew:** Pour ce qui est de cette double majorité, si les membres de la Commission ont de sérieux doutes quant à l'identité d'une personne, si par exemple ils pensent qu'une personne n'est pas qui elle prétend être, alors cela peut être ramené à la question générale de la crédibilité, et ils peuvent rejeter une demande pour insuffisance de fondement, ce qu'ils feraient de toute façon dans l'exercice de leurs fonctions d'évaluateurs de la crédibilité. Ajouter un critère de double majorité dans ce contexte-ci ne paraît pas logique.

**Le sénateur Di Nino:** Je pensais que la double majorité avait essentiellement pour objet de garantir que chaque cas soit examiné par deux personnes. Voilà comment je com-



[Text]

withstanding, at least there is more than one individual assessing and adjudicating the merits of that case, and perhaps one can convince the other. It could happen either way, mind you, but it is not just one arbitrary, single voice.

**Mr. Schelew:** But again, it is just not logical in terms of such a circumstance not being required in other instances, because there are other instance that are just as compelling.

**Senator Di Nino:** Are you suggesting that we should change the double majority in other instances as well?

**Mr. Schelew:** Not at all.

**Senator Di Nino:** I did not think so.

**Mr. Schelew:** If the government is trying to prevent abusers, terrorists and security threats from coming into the country, we share the concern. The point is that we do not know whether this is the way to go about it.

**Senator Di Nino:** Thank you for your opinion on that.

In your verbal presentation you indicated that you consider the safe third country to be one of the major points of concern. Once again, we can use examples from one extreme to the other but it does not help us address the issue. We do have relationships with many countries. We do have multilateral and bilateral agreements with many countries. The safe third country approach, if I understand it correctly, is not solely Canadian. It is a multinational approach to address an issue which is, and will probably continue to be, a very difficult issue for the world to deal with.

You are suggesting that we should not trust our partners or friends in France, the U.S. or other countries because their laws may not totally coincide with ours, and I find that argument a little hard to swallow.

**Mr. Schelew:** That is not what I said. As I said to Senator Hébert, the United States has a very good system of procedure. If you compare their laws to ours in terms of refugee determination, I am sure that theirs are just as good, if not better. I am very impressed with the U.S. Constitution, quite frankly.

However, I am not talking about the laws; I am talking about the net result and the politicization of the system. From what I understand of the German system, refugees have better rights there than they do in Canada in terms of appeal procedures. They have better procedures than we have. The prob-

[Traduction]

prends cette question de double majorité. Nonobstant vos objections, au moins il y a plus d'une personne qui évalue et qui juge les éléments de preuve au fond, et peut-être qu'une personne peut convaincre l'autre. Cela pourrait aller dans un sens ou dans l'autre, me direz-vous, mais au moins ce n'est pas une seule voix arbitraire.

**M. Schelew:** Mais, encore une fois, il n'est tout simplement pas logique de prévoir ces mécanismes pour un seul cas de figure, alors qu'il en existe d'autres qui sont tout aussi préoccupants.

**Le sénateur Di Nino:** Recommanderiez-vous que l'on change les choses pour qu'il faille qu'il y ait double majorité dans les autres cas également?

**M. Schelew:** Pas du tout.

**Le sénateur Di Nino:** Le contraire m'eût étonné.

**M. Schelew:** Si le gouvernement essaie d'interdire l'accès aux terroristes et aux personnes qui pourraient être une menace pour la sécurité ou vouloir abuser du système, nous partageons son inquiétude. Le problème est que nous ne savons pas si c'est ainsi qu'il faudrait procéder.

**Le sénateur Di Nino:** Merci de votre opinion là-dessus.

Vous avez déclaré que la question du tiers pays sûr compte parmi celles qui vous préoccupent le plus. Encore une fois, nous pourrions invoquer des exemples allant d'un extrême à l'autre, mais cela ne nous aidera pas. Nous entretenons des rapports avec de nombreux pays. Nous avons des ententes multilatérales et bilatérales avec divers pays. Le concept du tiers pays sûr, si j'ai bien compris, n'est pas exclusivement canadien. Il s'agit d'une solution multinationale à un problème qui est et demeurera sans doute très difficile pour le monde entier.

Vous nous recommandez de ne pas faire confiance à nos partenaires ou amis en France, aux États-Unis ou ailleurs parce que leurs lois ne coïncident peut-être pas parfaitement avec les nôtres, et j'ai un peu de mal à avaler cela.

**M. Schelew:** Ce n'est pas ce que j'ai dit. Comme je l'ai expliqué au sénateur Hébert, les États-Unis ont un excellent système sur le plan de la procédure. Si vous compariez leurs lois en matière de détermination du statut de réfugié aux nôtres, je suis convaincu que vous trouveriez que les leurs sont aussi bonnes, voire supérieures. Bien franchement, je suis très impressionné par la Constitution américaine.

Cependant, je ne parle pas des lois, mais du résultat net et de la politisation du système. D'après ce que je sais du système en vigueur en Allemagne, les réfugiés jouissent là-bas de meilleurs droits qu'au Canada en matière de procédures d'appel. Les procédures établies sont supérieures aux nôtres.

[Text]

lem is the net result. It is not a question of a lack of trust of their procedures.

**Senator Di Nino:** What do you mean by the net result?

**Mr. Schelew:** The net result is that the systems are politicized. There has to be something wrong when 2 per cent of all Guatemalan claimants in the United States are being accepted, while 96 per cent of all Guatemalan claimants in Canada are being accepted. There has to be something wrong when 92 per cent of Sri Lankans in Canada are being accepted as Convention refugees, while 97 per cent are being rejected in Germany, taking into account that they all had great procedures.

**Senator Di Nino:** I understand your point of view, but I am caught in a bit of a dilemma here. You are suggesting that our door should be open to anyone who comes in and we should deal with each and every one of them ourselves, regardless of how many and how frequently this occurs?

**Mr. Schelew:** How frequently?

**Senator Di Nino:** Well, the volume of people that would come to our country. It could put a very heavy burden on our ability to deal with the inflow. We are just concluding dealing with an incredible backlog of refugees, and we were told by department officials that by the end of this year there will be no more backlog. We do not want to create another one.

**Mr. Kagedan:** As far as the backlog goes, certainly part of the reason we had a backlog was because the process involved in dealing with claims was an inefficient process. I do not think we can blame the backlog on the sheer numbers.

Also, I do not think that the number of refugee claimants coming to Canada in any given year is a particularly high proportion of the total number of people coming to Canada. It is a small fraction of the number of immigrants coming to Canada. Also, realistically, we are not, like Germany, sitting on the border of Eastern Europe. Because of our geographic location, we are not likely to have a flood of people coming to our shores. It is not easy to get here from the refugee-producing areas of the world, so it is hard for me to imagine the scenario where we would be deluged by refugee claims. Again, as far as the backlog goes, I think it is not fair to lay the blame for that on the refugees.

This takes us back to the point that we made earlier with regard to the safe third country, namely that there may be countries to which it would be safe to return a person while deciding on their claim here. That issue of safeness in any par-

[Traduction]

Le problème est le résultat net. Il ne s'agit pas d'une question de manque de confiance ou de méfiance à l'égard des mécanismes qu'ils ont adoptés.

**Le sénateur Di Nino:** Qu'entendez-vous par résultat net?

**M. Schelew:** Le résultat net est que les systèmes sont politisés. Il y a forcément quelque chose qui ne tourne pas rond lorsqu'on sait que 2 p. 100 seulement de tous les demandeurs guatémaltèques aux États-Unis voient leur demande acceptée, alors que c'est le cas de 96 p. 100 d'entre eux au Canada. Il y a quelque chose qui ne va pas lorsque 92 p. 100 des Sri Lankais qui arrivent au Canada sont acceptés en tant que réfugiés au sens de la Convention, alors que le taux de rejet pour cette catégorie est de 97 p. 100 en Allemagne. Il y a manifestement quelque chose qui ne tourne pas rond étant donné que ces deux pays sont dotés de très bons systèmes.

**Le sénateur Di Nino:** Je comprends votre point de vue, mais je me trouve confronté à un dilemme. Vous recommandez que l'on ouvre notre porte à quiconque arrive et que l'on s'occupe tout seul de toutes ces personnes, quel que soit leur nombre et quelle que soit la fréquence?

**M. Schelew:** La fréquence?

**Le sénateur Di Nino:** Eh bien, le volume de personnes arrivant au pays. Cela pourrait grever très lourdement notre capacité d'absorber l'afflux de chercheurs d'asile. Nous avons un énorme arriéré de dossiers de réfugiés et les fonctionnaires du ministère nous ont dit que celui-ci sera liquidé d'ici la fin de l'année. Nous ne voulons pas en créer un autre.

**M. Kagedan:** Pour ce qui est de l'arriéré, si nous en avons un, c'est en partie parce que le processus d'examen des demandes n'était pas efficace. Je ne pense pas que l'on puisse imputer tout l'arriéré au seul volume des demandes.

Par ailleurs, je ne pense pas que les revendicateurs du statut de réfugié qui arrivent au Canada pendant une année donnée correspondent à un pourcentage très élevé du nombre total de personnes qui arrivent au Canada. Ils ne comptent que pour une faible proportion des immigrants qui viennent au Canada. Par ailleurs, et il faut être réaliste, nous ne nous trouvons pas, au contraire de l'Allemagne, à la frontière de l'Europe orientale. Étant donné notre emplacement géographique, il y a peu de risques que le pays soit inondé par des vagues de nouveaux arrivants: il n'est guère facile de se rendre jusqu'ici à partir des régions du monde «productrices de réfugiés», et il est par conséquent difficile pour moi d'imaginer un scénario dans lequel nous serions inondés de demandes de statut de réfugié. Encore une fois, en ce qui concerne l'arriéré, je ne pense pas qu'il soit juste d'en rendre responsable les réfugiés.

Cela nous ramène à ce que nous disions tout à l'heure au sujet du tiers pays sûr, notamment qu'il se pourrait qu'il y ait des pays sûrs auxquels nous pourrions envoyer certains demandeurs en attendant qu'il soit décidé de leur demande. La



[Text]

ticular country, no matter how good and how democratic it may be, will always be coloured by the particular political agendas of the day. Therefore we cannot say that a country is safe in all cases, or is as safe for some refugee claimants as others. That is why we have argued that if we are looking at the situation from a humanitarian point of view, there is value in dealing with each case on its own merits. We do not have to worry at all about being deluged by refugees, although I may be mistaken about that. We are not in the situation that Germany is in, not by any stretch of the imagination.

**The Acting Chairman:** Senator Di Nino, will you permit a supplementary question on this point?

**Senator Hébert:** The witness has made exactly the point with which I wanted to interject here. I am uneasy about the fact that the government seems to think that they are dealing with some kind of invasion syndrome somewhere. They should make a trip to Europe and see what is happening there. When you are in Germany, as was mentioned, people are just walking through the woods, literally. Miserable refugees are literally walking into Germany and other European countries. How can it be the case in Canada? We have nothing to fear of that sort.

We make a big deal about that sort of situation. Senator Di Nino, you were not yet in the Senate, but perhaps you remember when that last occurred, a big deal was made and Parliament was reconvened in the middle of the summer because there was one little boat containing 72 miserable people who had risked their lives to come to our shores. It has happened a total of twice in our whole history, so what are we talking about?

Yesterday we heard the statistics that demonstrated that, as one of the richest industrialized countries, we were receiving per capita the least number of refugees, yet we are boasting of our great humanitarian reputation. I am very uneasy about that.

**Mr. Schelew:** You have to realize, too, that it is amazing how we have a tendency to blame the victims, namely, the refugee claimants. We have to understand one thing: Our system has broken down in the past because of mis-management; for example, government inability to move quickly and government errors in having procedures in place.

Let us be realistic here: We had a big debate in 1988. Everyone said to the government at the time, "Do not do prescreening. It is expensive. It will slow the process down. It is a waste of time." There was a consensus and our views were ignored. When I say "our", I mean not only our organization

[Traduction]

question de la sécurité qui serait offerte dans un quelconque pays, aussi généreux et aussi démocratique soit-il, sera toujours colorée par le programme politique particulier du jour. C'est pourquoi nous ne pouvons pas dire qu'un pays est sûr en tout temps, ou qu'il est aussi sûr pour l'ensemble des demandeurs de statut de réfugié. Voilà pourquoi nous disons que si nous examinons la question d'un point de vue humanitaire, il paraît opportun de traiter de chaque cas séparément. Nous n'avons pas à craindre d'être envahis par des réfugiés, mais je me trompe peut-être. Quoi qu'il en soit, même en faisant un gros effort d'imagination, on ne peut pas comparer notre situation à celle de l'Allemagne.

**Le président suppléant:** Sénateur Di Nino, permettez-vous qu'un collègue pose une question supplémentaire à ce propos?

**Le sénateur Hébert:** Le témoin vient de dire exactement ce que je voulais faire intervenir dans la discussion. Cela me soucie que le parti au pouvoir semble penser qu'une invasion nous guette. Il devrait se rendre en Europe pour y constater ce qui se passe là-bas. Qu'il aille voir sur place en Allemagne: les gens y arrivent à pied à travers bois. De misérables réfugiés arrivent à pied en Allemagne et dans d'autres pays d'Europe. Comment cela pourrait-il se produire au Canada? Nous n'avons rien de tel à craindre.

Or, nous en faisons toute une montagne. Sénateur Di Nino, vous n'étiez pas encore sénateur, mais vous vous souvenez peut-être de la dernière fois qu'il y a eu une histoire du genre : on en a fait toute une affaire et le Parlement a été rappelé en plein milieu de l'été parce qu'un petit bateau transportant 72 malheureux qui avaient risqué leur vie pour venir avait accosté. Cela s'est produit deux fois, en tout et pour tout, dans toute l'histoire du pays, alors de quoi se plaint-on?

Hier, nous avons entendu des statistiques montrant que le Canada est le pays qui reçoit le moins de réfugiés par tête d'habitant parmi les plus riches pays industrialisés au monde. Or, voici que nous nous vantons de notre réputation de grands humanitaires. Cela me met mal à l'aise.

**M. Schelew:** Il nous faut aussi nous rendre compte—et cela est frappant—à quel point nous avons tendance à rejeter le blâme sur les victimes, en l'occurrence les demandeurs de statut de réfugié. Il nous faut comprendre une chose: notre système a dérapé par le passé à cause de mauvaise gestion; par exemple, incapacité du gouvernement d'agir rapidement et erreurs commises par les pouvoirs publics dans la mise en place de mécanismes.

Soyons réalistes. Nous avons eu un gros débat en 1988. À l'époque, tout le monde disait au gouvernement: «Ne faites pas de sélection préalable. C'est coûteux. Cela ralentira le processus. Ce sera un gaspillage de temps». Il y avait eu un consensus et nos opinions ont été ignorées. Lorsque je dis «nos»,

[Text]

but all the players involved. Here we are, three years later and do you know what is happening? The government is abolishing that prescreening process. I say that you have to look at yourselves as legislators and decision-makers and realize that you have made some serious errors in the management of refugee policy over the years. You must not always blame the numbers.

**Senator Di Nino:** Let us make sure that we put on the record that no one is blaming the refugees or the numbers. That comes from your mouth; it did not come from mine.

I go back to the comments that you made before, namely, that the integrity of the system has to be respected. Today we are listening to opinions to enable us to make some recommendations to better improve the system.

If I have not said it before, I want to tell you now that we appreciate your coming here and giving us your thoughts.

The permanent residence argument is new. Most of the other arguments we have heard from other witnesses seem to go in the same line, so join the club. It is good to hear from you. But concerning the question on permanent residence—and I just quickly re-read your presentation on that point—if I understand you correctly you are saying, basically, that if it is not broken, do not fix it. Is that basically what you are saying?

**Mr. Matas:** Basically, yes.

**Senator Di Nino:** You feel that inadvertently something is being fixed that is not broken.

**Mr. Kagedan:** Not only are we saying that if it is not broken do not fix it but we are also saying that the attempt to fix it will create even more problems than the way things are now.

**Mr. Matas:** Yes, that is it.

**Mr. Kagedan:** That is basically it.

**The Acting Chairman:** On the matter of confidentiality of the hearings, how do you think that should be rectified in order to meet the test that has been set in the Pacific Press case and the desire to protect the refugee and his or her family? Do you have a course that could be charted for that one?

**Mr. Schelew:** Mr. Matas and I have discussed that.

[Traduction]

j'entends par là non seulement celles des membres de notre organisation mais également celles de tous les joueurs. Nous voici ici, trois années plus tard, et savez-vous ce qui se passe? Le gouvernement est en train d'abolir le processus de présélection. Il vous faut vous faire votre procès en tant que législateurs et décisionnaires et vous rendre compte que vous avez, au cours des années, commis de graves erreurs dans la gestion et l'administration de la politique en matière de réfugiés. Il ne faut pas systématiquement tout mettre sur le compte des nombres.

**Le sénateur Di Nino:** J'aimerais qu'il figure clairement au procès-verbal que personne n'attribue la faute aux réfugiés ou aux nombres. C'est vous qui avez parlé de cela; ce n'est pas moi.

J'aimerais revenir sur une déclaration que vous avez faite plus tôt, notamment que l'intégrité du système doit être respectée. Aujourd'hui, nous entendons des opinions qui devraient nous aider à faire des recommandations dans le sens de l'amélioration du système.

Si je ne l'ai pas déjà fait, je tiens à vous dire que nous vous sommes reconnaissants d'être venus ici et d'avoir partagé avec nous vos idées.

L'argument du statut de résident permanent est nouveau. La plupart des autres arguments qui nous ont été exposés par d'autres témoins semblent aller dans le même sens, alors vous êtes en bonne compagnie. C'est avec plaisir que nous vous avons écoutés. Mais en ce qui concerne la question de la résidence permanente—et je vais relire rapidement ce que vous dites à ce propos dans votre mémoire—si j'ai bien compris, vous dites qu'il vaut mieux ne pas toucher à ce qui est bien. Est-ce bien cela?

**M. Matas:** En gros, oui.

**Le sénateur Di Nino:** Vous pensez que l'on est par inadvertance en train de toucher à quelque chose qui n'est pas brisé.

**M. Kagedan:** Nous disons que non seulement il ne faut pas toucher à ce qui est bien, mais qu'en y touchant, on risque de créer de nouveaux problèmes.

**M. Matas:** Oui, précisément.

**M. Kagedan:** En gros, c'est cela.

**Le président suppléant:** En ce qui concerne le caractère confidentiel des audiences, d'après vous, comment les choses devraient-elles être modifiées de façon à satisfaire le critère établi dans l'affaire de Pacific Press et le désir de protéger le réfugié et sa famille? Avez-vous une solution à proposer?

**M. Schelew:** M. Matas et moi-même en avons discuté.



[Text]

**Mr. Matas:** I have more than discussed it. I have actually litigated this whole issue of confidentiality—although not the bill—in the context of these claims quite recently.

In *Pacific Press* and *Armada*, their bottom line is that they say that the burden of proof has to be on the claimant. You cannot have a situation where the burden of proof is on the state or on the other party. That makes it difficult.

I would suggest something that could be included in the bill because it is something that the court contemplates in its judgements, namely that any application for confidentiality would itself be confidential. The reality is that a determination with respect to confidentiality may in itself require some sort of indication of the claim. The reasons why a claim should be confidential is that the person is in danger, and the familiar is in danger. These are the typical reasons. In order to establish that, you have to put the claim forward in some form or other. I can see there being a procedural problem, because you may end up putting the claim forward twice: first, to establish confidentiality; and second, to establish the claim. It can create a lot of problems.

One solution—and you might have to check this with your legal advisors—is to combine both so that, at the end of the day, the board would not decide both on a claim and on confidentiality. The advantage would be that, at least in the interim, the whole hearing would be confidential. The disadvantage would be that, during the hearing of the claim, the claimant would never know whether the material would be released or not, and then from the media's point of view if they wanted to get in they could not hear the live evidence; they could only find out about it afterwards. That is one possible solution.

I do not see how what is now in the act, which is basically from our point of view much more satisfactory, can stand with *Armada* and *Pacific Press*, because *Armada* and *Pacific Press* state quite clearly that the burden has to be on the claimant. The government has to consider something that would allow interim confidentiality and look at some ways in which we can avoid the repetition of claim for confidentiality and claims purposes. That is about the only room for manoeuvre that you have.

**The Acting Chairman:** Do you think that it would not meet the test that has been established if the process was one whereby there is a first-level assumption that the hearings are confidential and that anyone who seeks to participate and observe makes an indication of that desire, and then it has to be determined whether or not the matter is to be confidential? Would that kind of approach meet the test established by the court?

[Traduction]

**M. Matas:** J'ai fait plus qu'en discuter. J'ai tout récemment plaidé toute cette question du caractère confidentiel—mais pas le projet de loi—dans le contexte de revendications.

Dans l'affaire de *Pacific Press* et *Armada*, ce qu'ils disent, c'est que le fardeau de la preuve doit revenir au demandeur. L'on ne peut pas avoir une situation où le fardeau de la preuve revient à l'État ou à l'autre partie. Cela rend les choses difficiles.

Je proposerais que l'on inclue quelque chose dans le projet de loi, car c'est déjà ce que fait le tribunal avant de rendre sa décision: toute demande de confidentialité est elle-même confidentielle. En réalité, une décision relativement à la confidentialité pourrait elle-même exiger une mention d'un genre ou d'un autre. Il pourrait, par exemple, être indiqué de traiter une demande de façon confidentielle si l'intéressé ou sa famille est en danger. Voilà des raisons typiques. Mais pour établir cela, il faut présenter la demande d'une façon ou d'une autre. J'entrevois des problèmes de modalités, car il pourrait très bien se faire qu'il faille déposer la demande deux fois: la première fois pour établir la nécessité du respect du caractère confidentiel, et la deuxième fois, pour défendre la demande elle-même. Cela pourrait donner lieu à quantité de problèmes.

Une solution—et vous pourriez peut-être vérifier cela auprès de vos conseillers juridiques—serait de combiner les deux, de sorte qu'au bout du compte la Commission n'ait pas à décider et pour la demande et pour la confidentialité. L'avantage serait qu'au moins, dans l'intervalle, toute l'audience serait confidentielle. L'inconvénient serait que pendant l'audition de la demande, l'auteur de celle-ci ne saurait pas si son cas sera ou non rendu public, et en ce qui concerne les médias, les journalistes ne pourraient pas être présents pour entendre les témoignages; ils ne pourraient que se renseigner après coup. Ce serait là une solution possible.

Je ne vois pas comment ce qui est aujourd'hui prévu dans la loi, qui est à notre avis beaucoup plus satisfaisant, pourra demeurer, étant donné qu'*Armada* et *Pacific Press* ont clairement dit que le fardeau devrait revenir au demandeur. Le gouvernement doit envisager une formule qui permette de garantir provisoirement la confidentialité d'une demande et des mécanismes qui permettent d'éviter la répétition des requêtes aux fins tantôt de la confidentialité, tantôt de l'établissement du bien-fondé de la demande elle-même. C'est à peu près la seule marge de manoeuvre qui existe.

**Le président suppléant:** Ne pensez-vous pas que le critère établi serait respecté si le processus était tel qu'on considérerait au départ que les audiences seraient confidentielles et que si une personne désireuse de participer ou d'être présente à titre d'observateur le faisait savoir, on déciderait alors si le dossier doit ou non être traité de façon confidentielle? Cette façon de faire satisferait-elle le critère établi par le tribunal?

*[Text]*

**Mr. Matas:** It might work. That is possible. You could establish that it starts off as confidential, but if anyone makes a request at that point, the burden then shifts to the claimant. In reality, however, I do not think that will get you very far because if no one wants to find out anything about the case—that is, if there is no request—then even if in theory it is public, in practice it is not public if no one there is interested in it.

That sort of procedure would keep it confidential for subsequent purposes, for example, if someone wanted to look at the file years later. However, if you started off with the presupposition that it was confidential unless somebody requested otherwise, then you could say that the file was closed. But it might amount to the same thing if you put the burden on the claimant and there was no contest.

In any situation where the claimant asked for a hearing to be confidential and there was no media, foreign embassies, or whatever, that want it to be open, I presume that the board would not have that much trouble. I think it would work if we said that either there has to be a request, or unless there is a request the hearing is confidential. That would at least close off the possibility of people subsequently gaining access to the files.

**Mr. Schelew:** When we discussed this matter within B'Nai Brith, it became apparent that the trouble is that this situation has become very legal. At one point we said, "What if there were no law with respect to this? What would our position be?" Our position is that if there were not a legal problem here it should be confidential. There should be a presumption of confidentiality, and only if there is a compelling interest should the matter be made public. Also, the reason why it is made public cannot be a light reason; it must be a compelling reason. The matter could then be open to the public. We all recognize the risk to refugees. Unfortunately, we then would have this legal problem that we would have to deal with.

**Mr. Matas:** There is another question here. The legal decision with respect to this matter was made at the level of the Federal Court of Appeal, not the level of the Supreme Court of Canada. Refugee advocates across the border are uncomfortable with it, and it may be wrong. It may be that the Supreme Court of Canada will decide in the opposite way. Perhaps there should either be a reference, or the issue should be appealed in another way to the Supreme Court of Canada.

*[Traduction]*

**M. Matas:** Cela pourrait fonctionner. C'est chose possible. L'on pourrait établir que tout doit être traité comme étant confidentiel au départ, mais que si quelqu'un fait une demande, alors le fardeau est reporté sur le demandeur. En réalité, cependant, je ne pense pas que cela donne grand-chose, car si personne ne veut rien savoir de l'affaire—c'est-à-dire si aucune demande n'est déposée—alors même si c'est public en théorie, dans la pratique, ça ne l'est pas, s'il n'y a personne qui s'y intéresse.

Ce genre de régime garantirait cependant le caractère confidentiel pour la suite, advenant que quelqu'un veuille examiner le dossier plusieurs années plus tard. Cependant, si vous démarriez en disant que le tout est confidentiel à moins que quelqu'un ne demande quelque chose, alors vous pourriez dire que le dossier est clos. Mais cela reviendrait à la même chose si vous reportiez le fardeau sur le demandeur et s'il n'y avait aucune contestation.

Dans une situation où l'intéressé aurait demandé que l'audience soit confidentielle et où il n'y aurait pas de journalistes, d'ambassades ou autres désireux de voir les choses se passer autrement, j'imagine que la Commission n'aurait pas beaucoup de difficulté. Il me semble que cela fonctionnerait si l'on disait qu'il faut qu'il y ait une demande, et qu'en l'absence d'une telle demande l'audience est confidentielle. Cela éliminerait au moins la possibilité que des gens puissent avoir accès au dossier par la suite.

**M. Schelew:** Lorsque nous avons discuté de cette question avec B'Nai Brith, il est devenu apparent que le problème est que cette situation est devenue tout à fait légale. À un moment donné, nous avons demandé: «Que se passerait-il s'il n'y avait aucune loi en la matière? Quelle serait alors notre position?» Notre position est que si cela ne posait pas de problème juridique, alors l'audience devrait être confidentielle. Il devrait y avoir présomption de confidentialité, et ce ne devrait être que dans les cas de raison probante que l'affaire devrait être rendue publique. Le motif ne pourrait pas être léger; il faudrait qu'il soit puissant. Ce ne serait que dans ce genre de situation que le dossier pourrait être ouvert au public. Tous, nous connaissons les risques qui existent pour les réfugiés. Malheureusement, nous nous trouverions confrontés à ce problème juridique qu'il nous faudrait trancher.

**M. Matas:** Il y a une autre question qui intervient ici. La décision juridique relativement à cette question a été prise au niveau de la Cour d'appel fédérale, et non pas de la Cour suprême du Canada. Les défenseurs de réfugiés de l'autre côté de la frontière sont mal à l'aise face à cela, et ce n'est peut-être pas la chose à faire. Il se pourrait que la Cour suprême du Canada décide autrement. Peut-être qu'il faudrait qu'il y ait un renvoi, ou alors que la question fasse l'objet d'un appel, sous une autre forme, auprès de la Cour suprême du Canada.



[Text]

**The Acting Chairman:** I suppose, particularly where we have another fora—that is, under the Young Offenders' Act, for example—there is confidentiality available. I suspect that it is based on a similar kind of principle of protection of the youth.

**Mr. Matas:** Yes.

**The Acting Chairman:** On behalf of the members of the committee, let me express our thanks and appreciation to B'Nai Brith Canada for appearing before us. The work of B'Nai Brith is always of high quality and major importance. We appreciate your preparing the written materials and taking the effort to come to Ottawa to appear before us today.

**Mr. Matas:** Thank you.

**Mr. Schelew:** Thank you very much.

**The Acting Chairman:** Colleagues, our next witness is Professor Guy Goodwin-Gill from the Department of Law at Carleton University. Professor Gill, we have received your written material which has been circulated. We look forward to your oral presentation which will be followed by questions from committee members.

**Professor Guy Goodwin-Gill, Department of Law, Carleton University:** Thank you very much, Mr. Chairman. It is a great privilege for me to be here today to present my views on Bill C-86. My assessments may differ markedly from those of other commentators from the refugee advocacy community, which may be due to the fact that my training and my practical experience perhaps reflect a more international perspective than that of others. Whether one view is better than the other can hardly be determined in the abstract, and what will count for Canada, and what will count for refugees, is how our system of protection works out from day to day.

For a dozen or so years, I worked with the office of the United Nations High Commissioner for Refugees in a variety of posts which brought me extensive and often hands-on experience of the refugee determination systems of many countries. It also brought me a sense of the substantive and functional problems that attach to the provision of protection.

I am also an immigrant to Canada. I would have liked to have been able to comment in some detail on the immigration provisions of Bill C-86. I am not sufficiently familiar with them, save that I feel we are on the brink of substantial changes in our immigration law and policy formulation which seem to me likely to auger well for intake into Canada.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Je suppose, surtout si intervient d'autres textes—par exemple la Loi sur les jeunes contrevenants—qu'il y aurait possibilité de garantir la confidentialité. J'imagine que le principe en ce qui concerne la protection des jeunes va dans le même sens.

**M. Matas:** Oui.

**Le président suppléant:** J'aimerais, au nom de tous les membres du Comité, remercier les représentants de B'Nai Brith Canada d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Le travail effectué par B'Nai Brith est toujours d'une très grande qualité et de la plus haute importance. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir préparé cette documentation et d'avoir pris le temps de venir à Ottawa pour comparaître devant nous aujourd'hui.

**M. Matas:** Merci.

**M. Schelew:** Merci beaucoup.

**Le président suppléant:** Chers collègues, nous allons maintenant accueillir M. Guy Goodwin-Gill, professeur à la Faculté de droit de l'Université Carleton. Monsieur Gill, nous avons reçu votre mémoire et l'avons fait distribuer. Nous attendons avec impatience d'entendre votre exposé oral, après quoi des membres du Comité vous poseront des questions.

**M. Guy Goodwin-Gill, professeur, Faculté de droit, Université Carleton:** Merci beaucoup, monsieur le président. C'est pour moi un grand privilège de comparaître ici devant vous aujourd'hui pour vous exposer mes opinions sur le projet de loi C-86. Mes impressions différeront peut-être sensiblement de celles d'autres observateurs membres de la communauté de défense des réfugiés, ce parce que ma formation et mon expérience pratique reflètent vraisemblablement une perspective davantage internationale. Il serait cependant impossible de dire, dans l'abstrait, si une opinion vaut mieux qu'une autre, et ce qui comptera pour le Canada et pour les réfugiés, c'est ce que donnera notre système de protection jour après jour.

Je travaille depuis une douzaine d'années environ pour le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. J'y ai occupé plusieurs postes qui m'ont apporté une expérience très étendue et souvent très pratique et directe du système de détermination du statut de réfugié de nombreux pays. Mon travail m'a également aidé à comprendre les problèmes pratiques et de fond que suppose l'offre de protection.

Je suis moi-même arrivé au Canada en tant qu'immigrant. J'aurais aimé avoir pu me prononcer dans le détail sur les dispositions en matière d'immigration du projet de loi C-86. Je ne les connais cependant pas suffisamment bien, mais je sais que nous nous trouvons au seuil de changements fondamentaux dans nos lois et politiques en matière d'immigration, changements qui à mon sens augurent bien de l'accueil que le Canada réservera aux nouveaux arrivants.

## [Text]

I am, however, professionally deformed by my attention to law and refugee issues; issues with which I have kept contact through my editorship of the *International Journal of Refugee Law* and through continuing to provide advisory services to various governments, in particular to the Immigration and Refugee Board here in Ottawa and to its documentation centre. Therefore you will see that I come to this committee with certain very distinct biases, but also with a body of practical experience in refugee determination and its international context. I hope that this experience may be of service to this committee both in my remarks and in any answers that I may be able to give to questions.

I would like to briefly review the performance of the Immigration and Refugee Board, to look at the directions of desirable evolution and change, to make some specific comments and also express certain concerns about the proposed amendments, and then finally to clarify the scope and the potential for international cooperation in dealing with refugee issues. I will try to ensure that my comments are based on present and future concerns and are not locked into some mythical past.

When I was coordinating research into the Law Reform Commission's recent inquiry into the refugee determination process, I came across confirmation of areas of difficulty and frustration in our system, but I was also repeatedly reminded of the positive achievements of a process and an agency which, as we will all recall, was legislated in controversy. Notwithstanding these apparently inauspicious beginnings, the IRB has established itself as a credible agency with flexibility and capacity, able to respond humanely and expeditiously to a case load that significantly exceeded its initial expectations.

That the board was able to provide protection to asylum seekers so successfully was due in large part to Parliament's decision to institute two-member panels and to require unanimity for negative decisions. This is often criticized by observers overseas, but it is an approach to the assessment of claims, the assessment of risk, which has been able to accommodate significant numbers of perhaps borderline cases in terms of the convention definition of individuals who ought not to be removed from Canada for humanitarian reasons related to flight. That has helped us to solve problems where other states have failed.

We also found within the IRB a degree of imaginative management. Acting in close collaboration with immigration officials and with the immigration bar, the board found ways to

## [Traduction]

Je suis cependant, sur le plan professionnel, très influencé par l'attention que je suis amené à porter aux questions de droit et de réfugiés, questions dont je m'occupe régulièrement en ma qualité de rédacteur de l'*International Journal of Refugee Law* et dans le cadre des services de consultation que j'offre à divers gouvernements et notamment à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ici à Ottawa et à son centre de documentation. Vous pourrez bientôt constater que je viens devant vous avec de très nets partis pris, mais également muni d'une expérience pratique de la détermination du statut de réfugié et du contexte international dans laquelle cette question s'inscrit. J'espère que cette expérience, sur laquelle se fonderont mes remarques ainsi que les réponses que j'essaierai de donner à vos questions, sera utile au Comité.

J'aimerais passer rapidement en revue le rendement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, m'attarder sur l'évolution et les changements d'orientation souhaitables, faire quelques observations sur des points précis et vous exposer certaines de mes préoccupations relativement aux amendements proposés, pour ensuite éclaircir l'étendue et le potentiel de la coopération internationale dans le dossier des réfugiés. Je m'efforcerai d'appuyer mes observations sur des préoccupations actuelles et futures, au lieu de les enfermer dans un passé mythique.

Alors que je coordonnais des travaux de recherche sur la récente enquête de la Commission de réforme du droit sur le processus de détermination du statut de réfugié, j'ai relevé des domaines sources de difficultés et de frustrations au sein de notre système, mais j'ai également été sans cesse amené à me rappeler des résultats positifs d'un processus et d'un organisme qui, nous nous en souvenons tous, a été créé dans la controverse. Nonobstant ses débuts apparemment peu prometteurs, la CISR réussit à s'établir en tant qu'organisme crédible, souple et capable de s'occuper rapidement et de façon humanitaire d'une charge de travail qui a très vite largement dépassé les prévisions initiales.

Que la Commission ait si bien réussi à assurer une protection aux demandeurs d'asile est en partie attribuable à la décision du Parlement d'établir des comités composés de deux membres et d'exiger l'unanimité pour les décisions négatives. Cela est souvent critiqué par des observateurs étrangers, mais c'est une façon d'aborder l'évaluation des demandes et des risques qui a permis de s'occuper d'un nombre considérable de cas parfois limites, par rapport à la définition donnée dans la Convention, de personnes qui ne devraient pas, pour des raisons humanitaires liées à leur fuite, être renvoyées du Canada. Cela nous a aidés à résoudre des problèmes là où d'autres pays ont échoué.

Nous avons également constaté au sein de la CISR une gestion pleine d'imagination. Travaillant en étroite collaboration avec les fonctionnaires responsables de l'immigration et les



[Text]

expedite and to simplify the process to introduce into the system a flexibility which a close reading of the law would have indicated did not exist. The board, therefore, was able to deal expeditiously and promptly with claimants, in particular those *prima facie* at risk. At the same time, the credibility, the integrity of our process, was assured by its foundation on accurate public and verifiable information. I will come back to that later, but the point that I want to make is that information does not make decisions; people do, and the human factor will always need perfecting.

The unenviable task for the legislator and for the administrator is to design and implement a system that is most likely to ensure a minimum of erroneous decisions while remaining both viable and resource efficient because, like it or not, even our humanitarianism must be practical.

If that system was working reasonably well, why change it? Laws can obstruct or they can facilitate. We found in our research with the Law Reform Commission that there was really little point in maintaining the resource-hungry and generally redundant first level hearing. I am glad to see that it is to be abolished. We also saw the advantages of moving to positive decisions quickly without the necessity for a hearing, even—suggested some heretics—without a lawyer. On the other hand, it was also clear that the decentralized nature of the Immigration and Refugee Board, with no central review or appeal level, might tend to generate inconsistency across the country. It might tend to discourage the essential collegial sense, or any sense of accountability among the members, its decision-makers. Bill C-86 moves to meet some of those concerns, but perhaps it raises others at the same time.

I find myself covering the same ground that others have covered, but I will do so as briefly as I can. I think the points are worth reiterating. First, on access, several commentators have responded negatively both before this committee and the House of Commons committee to the proposal that a senior immigration officer shall rule administratively on certain specific questions relating to eligibility to claim refugee status in Canada.

I can accept in practice that such a provision could be implemented responsibly and that no refugee would, in practice, be returned to any country in which he or she feared per-

[Traduction]

avocats, la Commission a trouvé des moyens d'accélérer et de simplifier le processus, dotant le système d'une souplesse qu'une stricte interprétation de la loi aurait dit ne pas être possible. La Commission a ainsi été en mesure de traiter promptement et rapidement les dossiers des demandeurs notamment de ceux qui, à première vue, étaient en danger. En même temps, la crédibilité et l'intégrité de notre processus ont été assurées du fait de son fondement sur des renseignements publics fiables et vérifiables. Je reviendrai là-dessus un petit peu plus tard, mais ce que je tiens à souligner est que ce ne sont pas les renseignements qui prennent les décisions. En effet, ce sont des personnes qui les prennent, et le facteur humain aura toujours besoin de mises au point.

La tâche non enviable du législateur et de l'administrateur est de concevoir et de mettre en oeuvre un système qui ait les meilleures chances de garantir un minimum de mauvaises décisions, tout en demeurant viable et efficace sur le plan des ressources utilisées car, que cela plaise ou non, même notre humanitarisme doit être pratique.

Si ce système fonctionnait raisonnablement bien, pourquoi le changer? Les lois peuvent entraver ou faciliter les choses. Nous avons constaté, dans le cadre de nos travaux de recherche avec la Commission de réforme du droit, qu'il n'y a pas beaucoup de raisons qui militent en faveur du maintien du premier palier d'audiences, qui accapare énormément de ressources et qui est de façon générale redondant. Je suis heureux de constater que l'on prévoit l'abolir. Nous avons également constaté les avantages qu'offre la prise rapide de décisions positives sans audience, voire même—comme l'ont proposé certains hérétiques—sans avocat. D'un autre côté, il est clairement ressorti que la nature décentralisée de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, sans organe central d'examen ou d'appel, pourrait donner lieu à un manque d'uniformité à l'échelle du pays. Cela pourrait décourager le sens collégial, pourtant essentiel, voire tout sens des responsabilités, parmi les membres, soit les décisionnaires. Le projet de loi C-86 va dans le sens du règlement de certaines de ces préoccupations, mais peut-être qu'il soulève en même temps d'autres problèmes.

Je constate que je passe en revue du terrain qui a déjà été couvert par d'autres, mais je tâcherai d'être aussi bref que possible. Je pense qu'il vaut la peine de revenir sur certains points. Tout d'abord, en ce qui concerne l'accès, plusieurs commentateurs ont réagi négativement, tant devant le présent Comité que devant celui de la Chambre des communes, à la proposition voulant que les agents d'immigration principaux tranchent administrativement certaines questions concernant l'admissibilité au statut de réfugié au Canada.

Je peux accepter que, dans la pratique, une telle disposition pourrait être appliquée de façon responsable et que, dans la pratique, aucun réfugié ne serait renvoyé dans un pays où il

## [Text]

secution. As a matter of principle, and despite the fact that at this point we have a question overlapping both immigration and refugee concerns, my own view is that this function should be entrusted either to members or to officers of the Immigration and Refugee Board, leaving the immigration questions of admissibility, criminality and the like to the jurisdiction of the senior immigration officer and the process attached to a review of his or her decisions. To entrust jurisdiction in this matter to the IRB would also seem to be in line with the general principle of administrative law that the tribunal shall first determine whether it has jurisdiction to proceed.

I am also concerned, as are others, by the proposal in Bill C-86 to repeal Section 46.01(2) of the Act which currently provides an exception to the general rule that a Convention refugee recognized in another country is ineligible to make a claim with us. As it exists, the present exception applies in the case of an individual refugee who is able to show a credible basis for fear of persecution also in that country. This too, I think, is a matter that could properly be determined by the Immigration and Refugee Board, and I would suggest the maintenance of the existing rule such that an individual should be eligible to apply with us if found to have a credible basis for persecution in his or her first country of asylum, the country which first recognized them as a refugee.

The third issue of access relates to claimants coming from prescribed countries. I will not list the sections. I am sure you are more than familiar with them by now. I am thinking of those provisions of Bill C-86 that deal with returns to other countries for the determination of claims as to status. The bill refers to agreements for sharing responsibility in such matters, and it mentions certain limiting conditions such as the requirement that the state of potential return comply with Article 33, the *non-refoulement* provision of the 1951 convention. I will come back to that issue again when I come to international cooperation, but for the present, what I would recommend is that the scope and the content of these sections certainly should be clarified with particular reference, as it were, to the quality of such agreements between states and to the desirable minimum content of such responsibility-sharing arrangements. These might include the condition of ratification of the principal refugee treaties, the existence of a fair and viable procedure for refugee determination, as well as clear provisions on return, readmission, and access to their process. I am sure, anyway, that Parliament will want to be informed of any such arrangements, and it is quite obvious that their express mention in Bill C-86 invites Parliament to attend to these issues and to scrutinize such agreements as may in the future be finalized.

## [Traduction]

craindrait la persécution. Par principe, et en dépit du fait que la question chevauche les dossiers immigration et réfugiés, ma propre opinion est que cette fonction devrait revenir à des membres ou à des employés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, les questions d'admissibilité, de criminalité et autres, dans le domaine de l'immigration, revenant à l'agent d'immigration principal et au processus d'examen des décisions de celui-ci. Le fait de charger la Commission de ce genre de questions semble par ailleurs cadrer avec le principe général de droit administratif selon lequel le tribunal doit tout d'abord déterminer s'il a compétence pour traiter du cas concerné.

Je suis par ailleurs préoccupé, tout comme d'autres, par le fait que le projet de loi C-86 révoquerait l'alinéa 46.01(2) de la Loi qui prévoit une exception à la règle générale selon laquelle un réfugié au sens de la Convention reconnu en tant que tel dans un autre pays ne peut pas déposer une demande auprès de nous. À l'heure actuelle, l'exemption s'applique dans le cas d'un réfugié qui peut prouver qu'il craint d'être persécuté dans ce pays, et que cette crainte a un minimum de fondement. Ici encore, il me semble que c'est une question qui pourrait être tranchée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, et je recommanderais le maintien de la règle existante, de telle sorte qu'une personne puisse déposer une demande auprès de nous s'il est reconnu qu'elle a une crainte fondée d'être persécutée dans son premier pays d'asile, soit celui qui l'a le premier reconnue comme étant un réfugié.

La troisième question d'accès concerne les demandeurs qui arrivent de pays désignés. Je ne vais pas vous énumérer la liste des articles pertinents, car je suis certain que vous les connaissez maintenant. Je songe aux dispositions du projet de loi C-86 qui traitent du refoulement vers d'autres pays en attendant de trancher sur le bien-fondé des demandes. Le projet de loi fait état d'ententes de partage des responsabilités dans ce genre de situations et mentionne certaines conditions limitantes, comme par exemple l'exigence que l'État vers lequel serait envoyé le réfugié se conforme à l'article 33, la disposition de non-refoulement de la Convention de 1951. Je reviendrai plus tard sur cette question lorsque je vous entretiendrai de la collaboration internationale, mais je vais, pour l'heure, recommander seulement que la portée et que le contenu de ces articles soient éclaircis, en faisant tout particulièrement état de la qualité de ces ententes inter-États et du contenu minimum souhaitable de telles ententes de partage de responsabilités. Je citerais, à titre d'exemples, la condition que soient ratifiés les principaux traités en matière de réfugiés et l'existence de mécanismes justes et permanents en vue de la détermination du statut de réfugié et de dispositions très claires relativement au renvoi, à la réadmission et à l'accès au processus. Je suis de toute façon certain que le Parlement voudra être renseigné sur de tels arrangements, et il est parfaitement clair que leur mention expresse dans le projet de loi C-86 invite le Parle-



[Text]

I have already heard this morning some discussion of the issue of confidentiality and *in camera* hearings. My own view, as I have elaborated in a little more detail in my written submission, is that Bill C-86 goes too far. It reflects, in my opinion, an exaggerated and over-cautious reading of the jurisprudence of the Federal Court. The refugee experience is commonly traumatic, and it is commonly painful. For better or worse, and I think it is often worse, our definitional approach to protection considers incidents of shame, humiliation, torture, and degradation crucial to success. These experiences, it seems to me, are less likely to be recounted under the prurient gaze of the sensationalist press.

My recommendation is that the general rule of *in camera* proceedings be maintained in refugee hearings, with the proviso that where a member of the public or a member of the media seeks to attend, then the onus should at that moment be on the claimant to satisfy the refugee division either of the existence of a serious possibility of danger to life, liberty or security, much as at present, or by showing that the presence of the member of the public or media is reasonably likely to inhibit or impede the full flow or provision of evidence.

I also strongly recommend that the same rule be applied to the Federal Court, which is cavalier with respect to these issues of personal security. Confidentiality is important, not only for the hearings but also for the record and for the fact that decisions on refugee status are available on-line through publicly-accessible data bases, for example, maintained by QL Systems. The Federal Court jurisprudence, it seems to me, does not require that refugee claims be public. Rather, it requires that an element of proportionality be introduced into the law relating to the circumstances in which confidential process may be opened.

I want next to comment on the other issue of controversy, the question of evidential and credibility issues, the destruction of documents, return, and countries that respect human rights. Here it does seem to me that the necessity for tampering with the standard of proof in these cases, cases involving destruction of documents and so forth, has yet to be made out. It stands as a significant exception, this proposed amendment, to the overall scheme which requires unanimity for negative decisions. Each of the three circumstances, as we have heard already, probably *ad nauseam*, bears on credibility. It seems to me that to legislate an approach to the evidence is more likely to complicate than to simplify the process.

[Traduction]

ment à s'occuper de ces questions et à contrôler les ententes qui pourraient être négociées.

J'ai déjà entendu parler ce matin de la question de la confidentialité et des audiences à huis clos. À mon avis, et j'en parle de façon plus détaillée dans mon mémoire écrit, le projet de loi C-86 va trop loin. À mon sens, il reflète une interprétation exagérée et trop prudente de la jurisprudence de la Cour fédérale. La condition de réfugié est généralement traumatisante et généralement douloureuse. Pour le meilleur ou pour le pire, et je pense que c'est souvent pour le pire, notre façon d'envisager la protection en fonction de définitions accorde un rôle crucial aux incidents d'humiliation, de torture et de dégradation. Or, il me semble que de tels incidents vécus auront moins de chances d'être racontés sous les regards lascifs de journalistes au service d'une presse à sensation.

Ma recommandation serait que soit maintenue la règle générale de la tenue à huis clos des audiences, assortie de la condition que lorsqu'un membre du public ou un journaliste demande d'assister, il revienne alors au demandeur de prouver à la Section du statut de réfugié l'existence d'une possibilité sérieuse que sa vie, sa liberté ou sa sécurité soit menacée—à peu près comme cela se fait à l'heure actuelle—ou de démontrer que la présence d'un membre du public ou d'un journaliste viendrait vraisemblablement limiter ou entraver la libre présentation ou fourniture de preuves.

Je recommande par ailleurs fermement que la même règle s'applique à la Cour fédérale, dont l'attitude est plutôt cavalière en ce qui concerne ces questions de sécurité personnelle. La confidentialité est importante, non seulement pour les audiences, mais également pour les comptes rendus, étant donné que les décisions sur le statut de réfugié sont disponibles en direct dans des bases de données accessibles au public, et je songe notamment à celles maintenues par QL Systems. La jurisprudence de la Cour fédérale, me semble-t-il, n'exige pas que les demandes de statut de réfugié soient exposées au public. Elle exige plutôt qu'un élément de proportionnalité intervienne dans la loi en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles un processus confidentiel pourrait être ouvert.

J'aimerais maintenant passer à l'autre question controversée, celle de la preuve, de la crédibilité, de la destruction de documents, du refoulement et des pays qui respectent les droits de la personne. Ici, il me semble que l'on n'a pas encore prouvé la nécessité de modifier les normes en matière de preuve pour ces cas où il est question de la destruction de documents, etc. L'amendement proposé ressort comme une exception de taille par rapport au système dans son ensemble, qui exige l'unanimité pour les décisions négatives. Comme nous l'avons déjà entendu, sans doute *ad nauseam*, chacune des trois circonstances a une incidence sur la crédibilité. Il me semble que prévoir dans la loi une façon d'aborder la preuve

*[Text]*

When in the hearing should the issue be raised? Who should raise it? Is an adjournment required? I am sure counsel will ask for one. How are representations and rebuttals to be dealt with? How satisfied must the panel be? As presently drafted, it seems to me these provisions will unnecessarily complicate and extend the processes of refugee determination.

The suggestion to prescribe particular countries that respect human rights also seems to me to be unnecessary. It seeks to codify working presumptions that inevitably and already have evolved on the basis of consistent, accurate, up-to-date, credible information on human rights conditions. The relevance and the timeliness, to some extent the authority of such country information, could as well be brought to the attention of decision makers by guidelines issued from the chair. That approach would be much more flexible and capable of being much more responsive than is likely to be the case with regulatory, let alone legislative, prescription. I would recommend no changes with respect to onus and proof but, on the contrary, that the issues of information, weight and relevance be dealt with in guidelines from the chair.

There are a number of lacunae in the present proposed amendments which I will comment on briefly. First of all, there is the issue of monitoring performance and the appointment of members of the board. The proposed procedure for inquiry into the conduct of members, I think, is welcome but it is likely to be too cumbersome for many day-to-day disciplinary matters. It seems to me that the chair could well use an intermediate power, bearing in mind that the independence and impartiality of the decision makers find their meaning within and not outside the agency.

I would also recommend, as did the Law Reform Commission, that legislative provision be made for a rational system of recruitment and selection of members, paying due regard to relevant experience, commitment and decision-making capacity.

The issue of an appeal on the merits raises its head yet again, and here is a point on which I probably part company with numbers of refugee advocates concerned, rightly, at the prospect of erroneous decisions followed by return of claimants to their country of origin and possible persecution. So potentially serious are these consequences, it is argued, that something more than judicial review is called for. Yes, but appeals do not necessarily guarantee fewer mistakes, let alone

*[Traduction]*

contribuera davantage à compliquer qu'à simplifier le processus.

Quand pendant l'audience la question devrait-elle être soulevée? Qui devrait la soulever? Un ajournement s'impose-t-il? Je suis certain que l'avocat en fera la demande. Que faudrait-il prévoir pour les observations et les réfutations? Dans quelle mesure les membres du tribunal doivent-ils être convaincus? Il me semble que ces dispositions, dans leur libellé actuel, viendront inutilement compliquer et étirer le processus de détermination du statut de réfugié.

L'idée de désigner des pays particuliers qui respectent les droits de la personne me paraît elle aussi inutile. Cela reviendrait à codifier des présomptions déjà en cours qui s'appuient sur des données crédibles, régulières, exactes et à jour sur les conditions relatives aux droits de la personne. La pertinence et l'à-propos et, dans une certaine mesure, la fiabilité de tels renseignements sur certains pays, pourraient tout aussi bien être portés à l'attention de décisionnaires par des lignes directrices émanant du président. Une telle façon de procéder serait plus souple et permettrait de mieux réagir que si intervenaient des modalités non seulement réglementaires mais législatives. Je recommanderais donc qu'aucun changement ne soit apporté aux dispositions en matière de preuve et de fardeau de la preuve, mais qu'au contraire les questions de renseignements et de poids et de pertinence de ceux-ci soient traitées dans le cadre de lignes directrices émises par le président.

Les amendements tels que proposés comportent un certain nombre de lacunes que j'aimerais parcourir rapidement avec vous. Tout d'abord, il y a la question du contrôle du rendement et de la nomination des membres de la Commission. La procédure proposée pour faire enquête sur le comportement des membres sera, je pense, bien accueillie, mais elle sera sans doute trop encombrante pour un grand nombre de questions disciplinaires susceptibles de survenir régulièrement. Il me semble qu'il serait bon que le président soit doté d'un pouvoir intermédiaire, sans oublier que l'indépendance et l'impartialité des décisionnaires trouvent leur sens au sein, et non pas à l'extérieur, de l'organisme.

Je recommanderais par ailleurs, comme l'a fait la Commission de réforme du droit, que soit prévu dans la loi un système rationnel de recrutement et de sélection des membres, qui tienne dûment compte de l'expérience pertinente, de l'engagement et de la capacité décisionnelle.

La question de l'appel portant sur le bien-fondé surgit de nouveau, et c'est probablement une question pour laquelle mon opinion sera sans doute très différente de celle de nombre de défenseurs de réfugiés préoccupés, et à juste titre, par la possibilité que des conclusions erronées aboutissent au renvoi de demandeurs à leur pays d'origine et à leur persécution possible. Les conséquences possibles sont si graves, argue-t-on, qu'une révision judiciaire ne suffit pas. D'accord, mais les



## [Text]

a liberal application of criteria. If you look around elsewhere in other countries, you will see that very often appeals freeze restrictive interpretations through the operation of precedent, or they complicate the process of protection by convoluted readings and reinterpretations, or, ironically, they increase first level negative decisions by indirectly encouraging decision-makers to rely on the higher level to correct their mistakes: "It doesn't matter if we are wrong; there is someone else out there to correct us."

I think we have to recognize, too, that a full appeals level would have very serious resource implications. Let us be realistic: It would remove much of the justification that presently exists for the two-member panel system working with the principle of unanimity for negatives. What is more, it would offer no guarantee that the end result—fewer wrong decisions—would actually be met.

So far as I do not consider an appeal necessary, my position, though, is contingent on a number of variables, and the factors with respect to which I would want to be satisfied would include, for example, the selection of decision-makers according to appropriate criteria; training and continuing education of decision-makers; oral hearings where required; the foundation of decision-making upon accurate and up-to-date information; the institutionalization of the benefit of the doubt, for example, by requiring unanimity as we now do for negatives; internal monitoring and evaluation of performance of decision-makers; guidelines on interpretation and application reflecting humanitarian objectives and constructed on the basis of a consultative approach.

If these sorts of standards govern the system, then I feel that we can do without an appeal. If the standards cease to govern and erroneous decisions begin to emerge with regularity, then the necessity for an appeal will become much clearer.

Personally, in the most blatant cases—and there are some, because after all we are dealing with human beings—I would like to see the chair with the power to short-cut the Federal Court review process, either to order a rehearing or even to determine a claimant to be a refugee, but I am at a loss to suggest how this can be legislated without the panoply of an additional hearings level. It may be that these cases will have to be dealt with as they are now on an *ad hoc* and rather unsatisfactory basis.

## [Traduction]

appels ne garantissent pas forcément une réduction du nombre des erreurs, sans parler d'une application libérale des critères. Si vous regardez ce qui se passe dans d'autres pays, vous verrez que très souvent les appels gèlent les interprétations restrictives au moyen de l'intervention de précédents, ou alors compliquent le processus de protection avec des interprétations et des réinterprétations complexes ou encore, ce qui est ironique, viennent multiplier les décisions négatives au premier palier, en encourageant indirectement les décisionnaires à compter sur le palier supérieur pour corriger leurs erreurs. En effet, ceux-ci se disent: «Peu importe que nous nous trompions; quelqu'un d'autre viendra apporter les corrections nécessaires».

Je pense qu'il nous faut également reconnaître qu'un palier d'appel approfondi grèverait sérieusement les ressources. Soyons réalistes: cela supprimerait la plupart des motifs qui justifient à l'heure actuelle le système de tribunal à deux membres qui fonctionne selon le principe de l'unanimité pour les décisions négatives. Par ailleurs, cela ne garantirait aucunement la réalisation de l'objet visé, soit une réduction du nombre de décisions erronées.

Je ne juge pas nécessaire le mécanisme d'appel, mais ma position est néanmoins conditionnelle à un certain nombre de variables, et comptent parmi les facteurs pour lesquels j'aimerais au préalable avoir des garanties: la sélection des décisionnaires en fonction de critères appropriés; une formation permanente pour les décisionnaires; la tenue d'auditions, s'il y a lieu; la nécessité d'appuyer les décisions sur des données exactes et à jour; l'institutionnalisation du bénéfice du doute, par exemple, en exigeant l'unanimité, comme ce qui est prévu pour les décisions négatives; un contrôle et une évaluation internes du rendement des décisionnaires; l'établissement de lignes directrices en matière d'interprétation et d'application qui reflètent les objectifs humanitaires et qui s'inscrivent dans un processus de consultation.

Si des normes comme celles-ci régissent le système, alors je pense que nous pouvons nous passer d'appel. Si les normes cessent d'avoir cours et si les décisions erronées se multiplient, alors la nécessité de prévoir un mécanisme d'appel ressortira d'autant plus clairement.

Personnellement, dans les cas les plus flagrants—et il y en a, car l'on s'occupe après tout d'êtres humains—j'aimerais que le président soit habilité à court-circuiter le processus d'examen par la Cour fédérale, soit pour ordonner une nouvelle audition, soit pour déterminer clairement que le demandeur est un réfugié, mais j'ignore comment cela pourrait être prévu dans la loi sans toute la panoplie d'un palier d'auditions supplémentaire. Il se pourrait qu'il faille continuer de traiter ces cas comme on le fait à l'heure actuelle, c'est-à-dire d'une façon ponctuelle et plutôt insatisfaisante.

*[Text]*

I would come now to the issue of documentation and information. Country of origin information, as I have said before, is the essential background against which to assess the narrative of the refugee claimant. Having already confessed my involvement with the documentation centre, you will understand why I approve of the decision of the board with its early and wise commitment to the creation of a fully-resourced documentation centre; a centre, incidentally, which is without parallel anywhere in the world. A key factor in the continuing integrity of Canada's system for determining refugee status is its basis in publicly-available information, analyzed, verified and presented according to published standards.

The board does not now, and should not ever, deal in so-called confidential security information, let alone countenance the use of innuendo or hearsay. The strength of our system owes much to legislative division of responsibilities which are maintained by Bill C-86. It is the minister who is responsible for safeguarding Canada's interests, for example, by bringing forward information on the lack of substance in a claim, or by presenting evidence relating to security or criminality. Except in those exceptional security cases, this takes place in the context of an adversarial process where the claimant has procedural guarantees, knows the case to be met, and is able to challenge the evidence and make representations. The board, which is the arbiter and the decision-maker, obviously has no role in collecting or collating such prejudicial information and will do so at the risk of its integrity.

Having said that, I think this present legislative review offers a timely opportunity to provide a statutory foundation for what has been developed during the practice of the board's information and documentation activities. I think this would help to ensure standards of consistency and trustworthiness not only in the provision of information but in its use by decision-makers and its receipt into evidence. I would think it would be helpful to have the act amended to include some provision for documentation and information services to be provided in accordance with standards of independence and impartiality.

Much of the refugee determination process is concerned about definitions. Many advocates and refugee lawyers focus excessively, and often exclusively, on a highly-individualized approach to refugee protection. Understandably, they are encouraged to do so by the statutes and treaties that talk in those terms. We may want to begin to ask ourselves whether the luxury of a full-fledged system of individual case-by-case determination is really necessary; whether there are not now

*[Traduction]*

J'en arrive maintenant à la question de la documentation et de l'information. Comme je l'ai déjà dit, ce sont les renseignements sur le pays d'origine qui sont la principale toile de fond à partir de laquelle est évalué le récit du demandeur de statut de réfugié. Étant donné que j'ai déjà avoué travailler auprès du centre de documentation, vous comprendrez pourquoi j'approuve la sage et prompte décision de la Commission de créer un centre de documentation bien doté qui, je m'empresse de le souligner, est sans égal au monde. Un facteur clé dans le maintien de l'intégrité du système canadien de détermination du statut de réfugié est qu'il s'appuie sur des renseignements publics qui sont analysés, vérifiés et présentés conformément à des normes écrites connues.

La Commission ne s'occupe pas, et ne devrait jamais s'occuper de ce que l'on pourrait qualifier de renseignements de sécurité confidentiels, sans parler d'accréditer l'utilisation d'ouï-dire ou d'insinuations. Nous devons largement la force de notre système à la répartition législative des responsabilités telle qu'elle est maintenue dans le projet de loi C-86. C'est le ministre qui est responsable de la protection des intérêts du Canada, par exemple en mettant en lumière des renseignements sur l'absence de fondement minimum d'une revendication ou en fournissant des preuves concernant la sécurité ou la criminalité. Sauf dans les cas de sécurité exceptionnels, cela se fait dans le contexte d'un processus contradictoire à l'intérieur duquel le demandeur a des garanties de procédure, connaît les critères à satisfaire et peut contester les preuves et faire des observations. La Commission, qui est l'arbitre et le décisionnaire, n'a bien évidemment aucun rôle à jouer ni dans la collecte ni dans la compilation de renseignements préjudiciables et, si elle s'y adonnait, elle compromettrait son intégrité.

Cela étant dit, je pense que l'examen législatif en cours arrive à point nommé et qu'il serait bon d'en profiter pour établir dans la loi un fondement pour ce qui a évolué au fur et à mesure des activités d'information et de documentation de la Commission. À mon avis, cela contribuerait à garantir le respect de normes en matière de fiabilité et d'uniformité non seulement dans la fourniture de renseignements mais également dans l'utilisation de ceux-ci par les décisionnaires et dans leur acceptation aux fins de la preuve. Il me semble qu'il serait bon que la loi soit modifiée pour inclure une disposition exigeant que les services de documentation et d'information soient assurés conformément à certaines normes en matière d'indépendance et d'impartialité.

Une part importante du processus de détermination du statut de réfugié repose sur des définitions. De nombreux défenseurs et avocats de réfugiés s'appuient excessivement, et souvent exclusivement, sur une vision très individualisée de la protection de réfugiés. Ils y sont encouragés, ce que je comprends, par les textes réglementaires et les traités qui parlent des réfugiés en ces termes. Il y aurait peut-être lieu de nous demander tout d'abord si nous devons vraiment nous offrir le



[Text]

good grounds for perhaps moving away from the constrained definitions, interpretations and reinterpretations that have been generated by 41 years of Conventions and case law. Perhaps we should be thinking of a more flexible, more humanitarian and more encompassing approach.

Section 114(2) of the proposed amendments offers a degree of flexibility with its possibilities for admission on compassionate or humanitarian considerations. This may be sufficient in individual cases for the minister to exercise his or her discretion, but greater flexibility will be needed in times of crisis. Legislative provision, it seems to me, could well be made for special admission programs benefiting groups or categories while reserving an improved, flexible, and expeditious process for the determination of individual claims in appropriate circumstances.

Finally, I want to come to an issue which has also generated some debate: That of international cooperation. You do not have to look far these days to see that where there is insufficient or no international cooperation on refugee issues, problems persist, populations suffer, individuals are persecuted or die. In principle—and I am here referring in particular to the international law context and the context of the law of the United Nations of international organizations—the community of nations accepts that no single state should alone be required to bear responsibility for protection and solutions.

The refugee problem is an international problem. In practice — and we have seen this with the experience in Europe over the last decade—no state can ever hope to isolate itself from the impact of coerced population movements. With the relative depoliticization of many refugee situations, and notwithstanding the emergence of new ones, states are beginning to look at the prospects for better cooperation across the broad spectrum of migration and displacement.

Here in this international context, it seems to me that a narrow chauvinism is inherently inimical to the protection of refugees and to resolving refugee problems effectively, and here I am referring to whether we are looking at the issue from the point of causes, the point of flight, or the point of determination of status or settlement.

Unfortunately, rational debate over the directions of international cooperation has been clouded by misunderstanding, misinformation and baseless speculation. The Dublin Convention and the Schengen Agreement illustrate the sorts of issues that can be resolved by agreement between states. Incident-

[Traduction]

luxé d'un système de détermination cas par cas et s'il ne serait pas bon, dans le contexte actuel, de nous éloigner un peu des définitions, interprétations et réinterprétations contraintes qu'ont produit quarante-et-une années de conventions et de jurisprudence. Nous devrions peut-être envisager une approche plus souple, plus humanitaire et plus large.

Le paragraphe 114(2) des amendements proposés offre une certaine souplesse en prévoyant la possibilité d'autoriser l'admission pour des raisons d'ordre humanitaire. Il pourrait être suffisant, pour des cas individuels, que le ministre puisse exercer son pouvoir discrétionnaire, mais il faudrait peut-être prévoir une plus grande souplesse pour les périodes de crise. Il me semble qu'il y aurait peut-être lieu d'inclure dans le projet de loi des dispositions visant l'établissement de programmes d'admission spéciaux pour certains groupes ou catégories, tout en prévoyant un processus amélioré, souple et rapide de détermination des cas individuels là où les circonstances s'y prêtent.

Enfin, j'aimerais traiter d'une question qui a fait l'objet de nombreuses discussions: celle de la coopération internationale. Il ne faut pas chercher très loin, par les temps qui courent, pour constater que là où il y a peu ou pas de coopération internationale dans le domaine des réfugiés, les problèmes persistent, la population souffre, et des personnes sont persécutées ou meurent. En principe—et je me reporte ici tout particulièrement au contexte du droit international et des règles des Nations Unies en matière d'organisations internationales—la communauté des nations accepte qu'aucun État ne devrait, seul, se voir imposer la responsabilité d'offrir protection et solutions.

Le problème des réfugiés est un problème international. Dans la pratique—et nous avons pu le constater au cours de la dernière décennie en Europe—aucun État ne peut espérer s'isoler de l'incidence de mouvements de population contraints. Avec la dépolitisation relative de nombreuses situations de réfugiés, et nonobstant l'émergence de nouveaux cas, les États commencent à examiner les perspectives d'une meilleure collaboration pour toutes les questions de migrations et de déplacements de personnes.

Dans ce contexte international, il me semble qu'un chauvinisme étroit est intrinsèquement défavorable à la protection de réfugiés et à la résolution efficace de problèmes de réfugiés, et ici je veux parler de la question de savoir si l'on examine le problème à partir du point d'origine des causes, du point d'origine de la fuite ou du point de détermination du statut ou d'établissement.

Malheureusement, le déroulement d'un débat rationnel sur l'orientation de la coopération internationale a été entravé par des malentendus, de mauvais renseignements et de conjonctures sans fondement. La Convention de Dublin et l'Entente de Schengen illustrent les genres de questions qui peuvent être

## [Text]

tally, the texts of those instruments are available in the *International Journal of Refugee Law* of which I am the editor, and copies of which I can make available to you.

Both the Dublin Convention and the Schengen Agreement have the essentially limited objective of identifying which state should examine a request for asylum lodged by someone who has passed through, or been visaed for entry into, one or other contracting party. Look at the titles of these instruments. Neither treaty pretends to exhaust the category of responsibility sharing. Look at their substance and you will see they also have their deficiencies.

The subject matter identifying the responsible state is hardly exceptional; it is fully within the range of issues for cooperation. The problems lie in part in the noninvolvement of the United Nations High Commissioner for Refugees, or other agencies with complementary responsibilities. The problem also lies in the failure so far to complement the scope of Dublin and Schengen with additional effective modalities for harmonizing and improving the criteria for protection and solutions.

State responsibilities on refugee matters go far beyond the simple determination of claims. Identifying which state is responsible for determining the case is certainly one part of the international system, but so is helping states facing large influxes or mediating conflict that is the cause of flight.

Sharing responsibility does not mean doing what the United Kingdom does when it looks for any and every excuse, legal or other, to bounce asylum seekers from former Yugoslavia back to any other European country they may have transited. Sharing responsibility does not mean sharing in the responsibility of the United States, for example, for its breach of international law in returning Haitian asylum seekers to their country of origin. On the contrary—and I said this when I spoke to the Canadian Council on Refugees in May—our responsibility is to protest the conduct of our friends and allies when the principles of refugee protection are violated.

Sharing responsibility does mean dealing with technical issues such as those covered by Dublin and Schengen, while at the same time seeking to enhance a harmonized process, procedures, improved standards of treatment and protection criteria in the light of humanitarian objectives. I think that goal is much more likely to be realized in community than in the often less-than-generous light of national self-interest.

## [Traduction]

résolues par voie d'ententes entre États. Je soulignerais, en passant, que les textes de ces accords ont été publiés dans l'*International Journal of Refugee Law*, dont je suis le rédacteur et dont je peux vous fournir des exemplaires.

Et la Convention de Dublin et l'Entente de Schengen ont pour objet de déterminer quel État devrait examiner une demande d'asile déposée par une personne qui est passée en transit ou a obtenu un visa pour son entrée sur le territoire de l'une des parties contractantes. Regardez les titres de ces accords. Ni l'un ni l'autre des deux traités ne prétend vider la question du partage des responsabilités. Examinez leur contenu et vous constaterez qu'ils ont eux aussi leurs lacunes.

Les critères qui permettent d'identifier l'État responsable ne sont guère exceptionnels et cadrent parfaitement dans l'ensemble des questions pouvant faire l'objet de coopération. Les problèmes résident en partie dans la non-participation du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou d'autres organismes à responsabilités complémentaires. Ils résident également dans l'impossibilité, du moins jusqu'ici, d'assortir les textes de Dublin et de Schengen de modalités supplémentaires efficaces en vue de l'harmonisation et de l'amélioration des critères pour la protection et l'élaboration de solutions.

Les responsabilités des États à l'égard de réfugiés vont bien au-delà de la simple détermination. Décider quel État est responsable de la détermination est certainement un élément du système international, mais un autre élément est celui d'aider les pays qui se trouvent confrontés à d'importants afflux ou qui cherchent à résoudre les conflits qui sont à l'origine des mouvements de fuite.

Partager les responsabilités ne veut pas dire faire ce que fait le Royaume-Uni lorsqu'il cherche toutes les excuses, juridiques ou autres, pour renvoyer de l'ancienne Yougoslavie les chercheurs d'asile vers tout pays européen par lequel ils auraient pu passer. Partager les responsabilités ne veut pas dire endosser une partie de la responsabilité des États-Unis, par exemple, qui ont enfreint le droit international en renvoyant dans leur pays d'origine des chercheurs d'asile haïtiens. Au contraire—et c'est ce que j'ai dit dans le discours que j'ai prononcé en mai devant le Conseil canadien pour les réfugiés—, notre responsabilité est de protester contre la conduite de nos amis et alliés lorsque ceux-ci violent les principes de la protection des réfugiés.

Partager les responsabilités veut dire s'occuper de questions techniques comme celles couvertes par les textes de Dublin et de Schengen, tout en cherchant en même temps à mettre au point un processus, des procédures, des normes de traitement et des critères de protection harmonisés à la lumière d'objectifs humanitaires. Je pense qu'il y a de meilleures chances que cet objectif soit atteint dans le cadre d'initiatives



[Text]

Effective responsibility sharing also entails accepting international supervision, for example, through the UNHCR, or on the basis of regional monitoring or adjudication mechanisms. It means participating in the allocation of the human and material costs attaching to refugee movements, and in contributing to the resolution of refugee situations through mediation, through peacemaking, through other internationally approved actions, much as we are seeking to do in conjunction with the European Community in Yugoslavia.

Contrary to what has been said elsewhere, no present or contemplated international agreement supposes any legal, financial obligation whatsoever on the part of participating states to compensate or pay off any other state or states. This does not rule out the possibility, of course, that Canada might one day choose to make financial or other contributions in the interests of solidarity or enhanced protection.

When we think about responsibility sharing with the United States, for example, perhaps we should be thinking not just of their keeping our transit cases, but of helping them with their 200,000 backlog. For example, Canada might offer to take 10,000 or so of their asylum seekers to determine those claims and follow them up with appropriate action.

When we look to the future – and I confess this goes a bit beyond the intended purpose of Bill C-86—it seems to me to be clear that a working system of international cooperation will need to go beyond the definitional constraints of the 1951 Convention to ensure multilateral involvement in causes and protection, solutions and prevention.

Canada's procedure for refugee status has served and continues to serve as a model for others. Our pioneering investment in providing credible and trustworthy information on conditions in countries of exodus has led the world to beat a path to our door. From Austria and Australia, the United States and the United Kingdom, Switzerland and Sweden and a dozen other countries, officials and nongovernmental organizations have learned that good information makes for good decisions, whether we are talking about the individual case or about policy-making levels. This is but one way among several, I think, in which from here on in Canada can make a forceful and influential contribution to development, protection and prevention mechanisms in the coming years. This is why I think it is particularly important, as we move to refine our local process, to ensure that we maintain the record of the past years and ensure that our decision-making procedure continues to conform with international standards.

[Traduction]

collectives que dans le contexte souvent moins que généréux de défense d'intérêts nationaux.

Un partage efficace des responsabilités suppose également l'acceptation d'une surveillance internationale, qui pourrait, par exemple, être assurée par le HCR ou par le biais de mécanismes de contrôle ou d'arbitrage régionaux. Cela suppose également participer à la répartition des coûts humains et matériels liés aux mouvements de réfugiés et la contribution à la résolution des problèmes de réfugiés grâce à la médiation, au maintien de la paix et à d'autres mesures approuvées par la communauté internationale, comme ce que nous essayons de faire en Yougoslavie conjointement avec la Communauté européenne.

Contrairement à ce qui a été dit ailleurs, aucune entente internationale en vigueur ou envisagée ne suppose d'obligations juridiques ou financières de la part d'États participants pour compenser ou venir en aide à d'autres États. Cela ne veut pas dire, bien sûr, que le Canada ne pourrait pas un jour choisir de faire des contributions financières ou autres dans l'intérêt de la solidarité ou d'une protection améliorée.

Lorsque nous songeons au partage des responsabilités avec les États-Unis, par exemple, nous devrions peut-être envisager non seulement de leur demander de s'occuper de nos cas de personnes en transit, mais également de les aider avec leur arriéré de 200 000 cas. Par exemple, le Canada pourrait offrir de s'occuper de 10 000 de leurs chercheurs d'asile pour déterminer quel devrait être le statut de chacun et y donner suite.

Lorsque nous nous tournons vers l'avenir—et je dois reconnaître que cela va un petit peu plus loin que l'objet visé du projet de loi C-86—il m'apparaît clairement qu'un système efficace de coopération internationale devra aller au-delà des définitions contraignantes de la Convention de 1951 pour assurer une participation multilatérale aux causes et à la protection, ainsi qu'aux solutions et à la prévention.

Le processus canadien de détermination du statut de réfugié continue d'être un modèle dans le monde. Notre travail de pionniers pour fournir des renseignements crédibles et dignes de foi sur les conditions en vigueur dans les pays d'exode a amené le monde entier à venir frapper à notre porte. Des fonctionnaires et des responsables d'organisations non gouvernementales d'Autriche, d'Australie, des États-Unis, du Royaume-Uni, de Suisse, de Suède et d'une douzaine d'autres pays ont appris que de bons renseignements favorisent de bonnes décisions, que l'on parle de cas individuels ou de l'élaboration de politiques d'ensemble. Je pense que c'est là un moyen parmi d'autres pour le Canada de faire dans les années à venir une contribution importante et convaincante aux mécanismes de développement, de protection et de prévention. C'est pourquoi je pense qu'il est tout particulièrement important, alors que nous cherchons à peaufiner nos processus nationaux, de veiller à continuer de viser haut et à faire en

[Text]

Thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman:** Thank you, Professor Goodwin-Gill.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, that was a full and thought-provoking presentation. Let me start with what I perceive to be a novel idea—unless I misunderstood it. That deals with alternatives, the case-by-case determination and expanding the options.

You are recommending that the Immigration Act be amended to authorize the admission of persons falling within designated groups in need of protection on humanitarian grounds. Your presentation deals with that issue, but I am not totally sure I understand exactly what you mean by that. Could you expand a little on it, please?

**Mr. Goodwin-Gill:** This came out of my experience with the Immigration and Refugee Board over the last few years noting, for example, that the majority of people arriving in Canada come from what I will loosely call countries in conflict—countries that are producing refugees. This was recognized by the board itself in its recognition rate. It accepted that most people coming to Canada from these countries had good claims to refugee status.

It seemed to me after that first experience to consider why we should bother with individual case-by-case determination. We knew, for example, from our information sources that conflict and refugee-generating situations prevailed in these countries. We knew that in most cases the board would accept their claims. Why not use an administrative process to accept in principle under a special program, say, asylum seekers from Sri Lanka and Somalia, while reserving the option of individual case-by-case determination for those few among the caseload whom we might know to be criminals or to have no basis at all for a fear of persecution in their own land? It seemed to me that the resources could be better concentrated on the exceptional cases, the problematic cases, while allowing those with a *prima facie* sound claim, which we recognize in the light of our own decision making and in the light of our information sources, to proceed rapidly toward acceptance in our society.

What I thought could happen is that we could have a system which would allow the minister, taking into account certain

[Traduction]

sorte que notre processus décisionnel demeure conforme aux normes internationales.

Merci, monsieur le président.

**Le président suppléant:** Merci, monsieur Goodwin-Gill.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, nous venons d'entendre un exposé exhaustif qui pousse à la réflexion. Permettez-moi de commencer avec ce qui m'a paru être une idée tout à fait nouvelle, à moins que j'aie mal compris. Il s'agit de la question de solutions de rechange, de la détermination cas par cas et de l'élargissement des options possibles.

Vous recommandez que la Loi sur l'immigration soit modifiée en vue d'autoriser l'admission de personnes membres de groupes désignés qui ont besoin de protection pour des raisons d'ordre humanitaire. Votre mémoire traite de cette question, mais je ne suis pas tout à fait certain d'avoir compris exactement ce que vous voulez dire. Pourriez-vous m'expliquer un peu plus ce que vous envisagez?

**M. Goodwin-Gill:** Cela découle de mon expérience des dernières années avec la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. J'avais notamment remarqué que la majorité des personnes arrivant au Canada venaient de ce que j'appellerais des «pays en conflit», soit des pays «producteurs de réfugiés». Ce fait a été reconnu par la Commission elle-même dans son taux d'acceptation des demandes. La Commission convenait que la plupart des ressortissants de ces pays qui venaient au Canada avaient de bonnes chances de se voir reconnaître le statut de réfugié.

C'est dans ce contexte que j'ai commencé à me demander pourquoi nous devrions nous embarrasser d'un processus de détermination cas par cas. Nos sources d'information nous avaient notamment dit que conflits et situations productrices de réfugiés prévalaient dans ces pays. Nous savions que dans la plupart des cas la Commission accepterait les demandes telles quelles. Pourquoi donc ne pas utiliser un processus administratif pour accepter en principe, dans le cadre d'un programme spécial, les chercheurs d'asile sri lankais et somaliens, par exemple, tout en se réservant la possibilité d'opter pour un examen cas par cas pour les criminels connus ou les demandeurs n'ayant aucune raison de craindre la persécution dans leur pays? Il m'avait semblé qu'il serait préférable de consacrer nos ressources aux cas exceptionnels, aux cas problématiques, tout en permettant à ceux ayant à première vue un dossier solide, que nous évaluerions de toute façon dans le cadre du processus décisionnel et à la lumière des renseignements fournis par nos sources, de passer tout de suite dans le système en vue de leur insertion rapide dans la société canadienne.

Ce que j'avais pensé, c'est que nous pourrions avoir un système qui permette au ministre, s'appuyant sur certains cri-



[Text]

criteria, to open a special admissions program and also to close a special admissions program. Again, I think this needs legislation parallel to the refugee determination process. It seemed to me that the key elements in both ends of that equation included information on conditions in the country of origin.

**Senator Di Nino:** You have mentioned Somalia. Would another example be Yugoslavia?

**Mr. Goodwin-Gill:** Certainly.

**Senator Di Nino:** If I understand correctly, what you are saying is that it would be your recommendation that we admit the 26,000 or so that has been suggested by the immigration people from Yugoslavia without some pre-examination?

**Mr. Goodwin-Gill:** In principle, yes. I am thinking more of those who arrive in Canada and seek our protection rather than those whom we may choose to come directly from former Yugoslavia or from countries neighbouring former Yugoslavia. We would take a *prima facie* decision in their favour on the basis of our information.

**Senator Di Nino:** How would you choose those few? I believe you said that you would still have an opportunity to review, case by case, those whom we felt may be undesirable.

**Mr. Goodwin-Gill:** Again, I think you have to rely on the minister and the department to use such criminal and security intelligence as is at its disposal to select those cases which should be referred, or challenged in effect, for admission, much as happens at the moment. The minister only intervenes in a few cases in which the minister has information relating to criminality or security.

**Senator Di Nino:** I suspect that one of the ways to keep out of Canada at least some of the criminals and some of those whom we do not wish to be admitted as refugees is through the use of a system of individual analysis. Let me call that preventive maintenance. My concern would be that if you eliminate the incidence of those wishing to abuse the system, either because they are criminals or otherwise, or simply because they do not qualify as refugees, that traffic may increase because the opportunity for slipping through would be greater.

**Mr. Goodwin-Gill:** I would certainly see that as likely to happen, yes. If we accept—and perhaps we would not—that maybe only 95 per cent of Somalis who leave their country are refugees, then we have the potential of a 5 per cent caseload entering Canada who do not qualify. The question is whether we accept that, whether we find that acceptable in terms of an

[Traduction]

tères, d'ouvrir un programme d'admission spécial ou de cerner un programme d'admission spéciale. Encore une fois, je pense qu'il faudrait pour cela un texte de loi parallèle à celui établissant le processus de détermination du statut de réfugié. Il me semble que les éléments clés aux deux extrémités de cette équation comprennent des renseignements sur les conditions dans le pays d'origine.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez mentionné la Somalie. La Yougoslavie pourrait-elle être un autre exemple?

**M. Goodwin-Gill:** Bien sûr.

**Le sénateur Di Nino:** Si j'ai bien compris, vous nous recommanderiez d'admettre les quelque 26 000 Yougoslaves—qui est le chiffre que d'aucuns ont avancé—sans même un examen préalable. Est-ce bien cela?

**M. Goodwin-Gill:** En principe, oui. Je songe davantage à ceux qui arrivent au Canada et qui demandent notre protection plutôt qu'à ceux que nous pourrions choisir de laisser venir directement de l'ancienne Yougoslavie ou de pays voisins. Nous accepterions à première vue leur demande étant donné les renseignements dont nous disposons.

**Le sénateur Di Nino:** Comment les choisiriez-vous? Il me semble vous avoir entendu dire qu'il faudrait néanmoins se réserver la possibilité d'examiner le dossier, cas par cas, des personnes dont on pourrait penser qu'elles sont indésirables.

**M. Goodwin-Gill:** Encore une fois, je pense qu'il faudrait s'en remettre au ministre et au ministère, qui pourraient utiliser leurs renseignements de sécurité et autres pour choisir les cas qui devraient être contestés ou renvoyés pour étude, comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle. Le ministre n'intervient que dans quelques rares cas pour lesquels il dispose de renseignements concernant la criminalité ou la sécurité.

**Le sénateur Di Nino:** J'imagine qu'un moyen d'empêcher d'entrer au Canada au moins certains criminels et une partie de ceux dont nous ne voulons pas en tant que réfugiés est de recourir à un système d'analyse individuelle. Je parlais peut-être alors de prévention. Ma crainte serait cependant la suivante: si vous éliminez ceux qui voudraient abuser du système, parce qu'il s'agit de criminels ou tout simplement parce qu'ils ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention, alors le trafic pourrait augmenter étant donné que la possibilité de passer à travers les mailles serait plus grande.

**M. Goodwin-Gill:** Ce serait en effet probable à mon avis. Si nous disons—mais peut-être que ce ne serait pas le cas—que seulement 95 p. 100 des Somaliens qui quittent leur pays sont des réfugiés, alors nous pourrions nous retrouver avec 5 p. 100 de demandeurs qui ne seraient pas admissibles. La question est de savoir si nous accepterions cela, si nous

[Text]

overall process which would be cheaper and, perhaps, more efficient than the present case-by-case approach.

I think you are right, that there is a monitoring issue in that once you establish a special program, it rather looks like an open invitation to everyone from Sri Lanka, Somalia and Yugoslavia to come to Canada. It is a question of balance. Therefore the implementation and operation of such programs requires close monitoring.

**Senator Di Nino:** You correctly identified the senior immigration officer issue as being a major issue identified by every single person who has appeared before us. It is refreshing to hear some new ideas and thoughts. It is not quite so repetitive.

The two major issues of concern seem to be the senior immigration officer and the safe third country issue. I know you have dealt with both of them to some degree, but I wonder if I understand your position correctly. First, your opinion seems to differ somewhat from others on the safe third country issue.

Are you suggesting that, if we put in place the kinds of safeguards which you detailed, we would not have a problem in returning people to these safe third countries?

**Mr. Goodwin-Gill:** I hesitate even to use the language of "safe third country" because I see the issue of resolving problems of refugees and providing refugees with protection as essentially an international issue, one which has to be resolved by cooperation among states. I do not see that, therefore, as cooperation to keep people out by any means. I do not think, quite honestly, that every state—not to say every official, but not every state—sees it in that light either.

We have to start working together. We have to stop being narrow chauvinists in many respects. We have to stop thinking that we are the only ones who can do it and recognize that other states are also doing the job of providing protection.

We heard some comments this morning about the performance of the United States and the performance of Germany. The statistics with respect to the recognition of Guatemalans antedate the latest asylum regulations. They antedate the settlement of a case between the American Baptist Church and the INS under which Salvadoreans and Guatemalans were all accorded a re-examination of their claims. They antedate the institution of temporary protected status.

[Traduction]

jugerions cela acceptable dans le contexte d'un processus d'ensemble qui serait moins coûteux et qui serait peut-être plus efficace que la formule actuelle d'étude cas par cas.

Je pense que vous avez raison: il intervient en effet un aspect de contrôle étant donné que dès que vous établissez un programme spécial, cela peut être interprété comme une invitation ouverte à tous les Sri Lankais, à tous les Somaliens et à tous les Yougoslaves, par exemple, de venir au Canada. C'est une question d'équilibre. Voilà pourquoi la mise en oeuvre et l'administration de tels programmes exigent un contrôle très serré.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez souligné, à très juste titre, que la question de l'agent d'immigration principal en est une qui a été soulevée par tous les témoins qui ont comparu devant nous. Cela fait cependant du bien d'entendre des idées nouvelles. C'est moins répétitif.

Les deux questions qui semblent le plus préoccuper les gens sont celles de l'agent d'immigration principal et du tiers pays sûr. Je sais que vous les avez abordées toutes les deux, mais je ne suis pas certain d'avoir bien compris votre position. Tout d'abord, votre opinion sur la question du tiers pays sûr semble différer quelque peu de celles avancées par les autres témoins.

Pensez-vous que si nous mettions en place le genre de garanties que vous avez décrites nous n'aurions pas de problème pour renvoyer des personnes dans ces tiers pays sûrs?

**M. Goodwin-Gill:** J'hésite à utiliser l'expression «tiers pays sûr» car je considère la question de la résolution de problèmes de réfugiés et de la protection des réfugiés comme étant une question internationale qui doit être résolue grâce à une coopération entre États. Ce n'est pas du tout une coopération pour refuser des gens que j'envisage. Bien franchement, je ne pense pas que tous les États—sans parler des fonctionnaires ou des représentants de gouvernements—voient les choses de la même façon que moi.

Nous devons commencer à travailler ensemble. Nous devons arrêter d'être des chauvinistes à l'esprit étroit à l'égard de nombreuses questions. Il nous faut arrêter de penser que nous sommes les seuls à pouvoir faire quelque chose et reconnaître que d'autres pays s'occupent eux aussi d'offrir de la protection.

Nous avons entendu certaines observations ce matin au sujet du comportement des États-Unis et de celui de l'Allemagne. Les statistiques relatives à la reconnaissance de Guatémaltèques sont antérieures à l'adoption des plus récents règlements en matière d'asile. Elles sont antérieures au règlement d'un différend entre l'American Baptist Church et l'INS en vertu duquel Salvadoriens et Guatémaltèques se sont tous vu accorder un réexamen de leurs demandes. Elles sont antérieures à l'institution d'un statut protégé temporaire.



[Text]

We have to look again at the performance of our neighbours with respect to the provision of protection. Likewise, if we look at Germany, we may find that indeed there is a low protection rate. I think there are many problems with the German system, many of them due to the constitutional provisions of which I am sure you have heard. But at the same time, while they have a low recognition rate, they do not tend to send as many people back as one might suppose.

That is not to say people live in the best and most ideal of conditions. They do not. On the contrary. But we have a responsibility towards other countries to encourage them to improve their processes of reception and protection overall. We have managed to do it through our two-member panel with the unanimity of negative decisions approach. Other countries are doing it reluctantly. Canada has a role here to try to bring other countries to an understanding of the need to provide temporary asylum and protected status in particular to people from conflict or war situations because this will be the characteristic of future refugee flows, particularly in Europe. They will be flights from ethnic and related conflicts. People will need sanctuary of some sort, shape or form. And I think they will come very often in large numbers, and that individual approaches will be redundant in these situations.

**Senator Di Nino:** I believe it is generally accepted that Canada is highly regarded in its treatment of refugees and in its treatment of immigrants. Generally, our immigration policies and philosophies and regulations have received wide acceptance. Do you feel that Bill C-86 will put that reputation at risk in any way?

**Mr. Goodwin-Gill:** I think it is very difficult to make a judgment *ex cathedra*. I do not feel that. I feel it is evolutionary. But let us face it, how a law is implemented is what actually counts, which is why I said I could accept a senior immigration officer doing that job and no refugee suffering, but in principle I feel that is the wrong place to locate that power.

I do not feel that Bill C-86 jettisons refugee rights to any significant degree, with the reservations that I have made on certain specific points. I see it as evolutionary, not reactionary, although that has really landed me in hot water in some quarters.

**The Acting Chairman:** I wonder if we can deal with your views in the matter of section 72 of the bill, relating to the matter of appeal. In particular, what would you think of the idea that leave to appeal from the decision of the trial division

[Traduction]

Il nous faut réexaminer le comportement de nos voisins relativement à l'offre de protection. Et en ce qui concerne l'Allemagne, si nous jetons un nouveau coup d'oeil sur son dossier, nous constaterons peut-être bel et bien que son taux de protection est faible. Je pense que le système allemand comporte de nombreux problèmes, dont bon nombre sont imputables aux dispositions constitutionnelles dont vous avez, j'en suis certain, déjà entendu parler. Mais en même temps, même s'ils affichent un taux de reconnaissance peu élevé, ils ne renvoient pas autant de personnes qu'on pourrait le croire.

Cela ne veut pas dire que les gens vivent dans les meilleures conditions, dans des conditions idéales. Ce n'est pas le cas, bien au contraire. Mais nous avons une responsabilité envers d'autres pays pour les encourager à améliorer leurs processus généraux d'accueil et de protection. Nous avons réussi grâce à notre approche fondée sur un tribunal composé de deux membres qui doivent s'entendre à l'unanimité sur les décisions négatives. D'autres pays s'y mettent aussi, à contre-cœur. Le Canada a un rôle à jouer ici pour amener d'autres pays à comprendre la nécessité d'offrir un asile et un statut protégé temporaires, tout particulièrement à ces personnes qui ont fui des situations de conflit ou des guerres, car ce sera là la principale caractéristique des afflux futurs de réfugiés, surtout en Europe. En effet, les réfugiés fuiront des conflits ethniques et connexes. Les gens auront besoin d'un asile d'un genre ou d'un autre, et je pense qu'ils arriveront souvent en grand nombre et que dans ce genre de situation une approche individualisée serait redondante.

**Le sénateur Di Nino:** Je pense que le Canada est très considéré pour la façon dont il traite réfugiés et migrants. De façon générale, nos politiques, philosophies et règlements en matière d'immigration sont très bien reçus. Pensez-vous que le projet de loi C-86 portera d'une quelconque façon atteinte à notre réputation sur ce plan?

**M. Goodwin-Gill:** Il est très difficile de se prononcer *ex cathedra*. Je ne le pense pas. Je pense que c'est un processus évolutif. Il ne faut pas oublier que c'est la façon dont une loi est appliquée qui compte vraiment, et c'est pourquoi j'ai dit que j'accepterai qu'un agent d'immigration principal fasse ce travail et qu'aucun réfugié ne souffre, mais, en principe, je pense que ce pouvoir devrait revenir à quelqu'un d'autre.

Je ne pense pas que le projet de loi C-86 remette sérieusement en question les droits des réfugiés, avec les réserves que j'ai faites au sujet de certains points bien précis. Il me semble que c'est évolutif et non pas réactionnaire, même si cela m'a mis dans l'eau chaude en certains endroits.

**Le président suppléant:** J'aimerais revenir sur vos opinions relatives à l'article 72 du projet de loi, qui concerne la possibilité d'appel. Tout particulièrement, que penseriez-vous de charger la Cour d'appel et non pas le juge de la Section de

[Text]

judge rests with the Court of Appeal and not with the trial division judge himself?

**Mr. Goodwin-Gill:** That it should rest with the Court of Appeal rather than with the trial division judge? I am not as shocked by this idea of a lower court certifying a point of importance. My training was in the United Kingdom where that is not an uncommon feature, but it is usually not an exclusive limitation on the right of appeal. The superior court generally has the power to, as it were, override or make up its own mind in a case in which the trial judge fails to certify a point of public law of general importance.

I tend to think that, in practice, these sorts of restrictions are not really necessary; that the system of appeals can control itself in that regard, and that additional levels of appeal tend not to be necessary; although, again, in principle I have no objections to the idea of leave to appeal which can serve, and very often does serve, as a very important limitation.

**The Acting Chairman:** The matter of the retroactivity of the bill that is contained here, do you have some views on that?

**Mr. Goodwin-Gill:** I do not have any views on that, no.

**Senator Cochrane:** I have a question on this confidentiality issue which you mentioned in your brief, section 4. Would you clarify this for me? You were saying that the claimant should satisfy the refugee division as to whether or not there is a serious possibility that the life, liberty or security of any person might be endangered. How would a claimant go about satisfying the board that their life is endangered, especially when the claimant may have a problem with language and so on? Would you elaborate on that?

**Mr. Goodwin-Gill:** To some extent, this is not so very different from the problem that faces a claimant today in showing that he or she is a refugee. I would hope that this sort of provision would be applied generously. All that we are asking is that the claimant show a serious possibility of danger to life or limb with respect to himself, herself or a relative.

What sort of evidence would be involved? Again, I think that is dependent upon the particular case. If we were looking at the case of an applicant from Somalia, for example, it would probably be sufficient for the individual to show the conditions in Somalia as a matter of common knowledge and the fact that he or she had relatives still in Somalia who could be at risk.

I do not think one would be looking for decision makers to require anything more than that. It is just enough to raise a

[Traduction]

première instance de la Cour fédérale lui-même de la demande d'autorisation de faire appel?

**M. Goodwin-Gill:** Que cela revienne à la Cour d'appel plutôt qu'au juge de la Section de première instance de la Cour fédérale? Je ne suis pas choqué par l'idée qu'un tribunal inférieur atteste un point d'importance. J'ai été formé au Royaume-Uni où cela n'était pas rare, mais il ne s'agit en général pas d'une limitation exclusive du droit d'appel. La Cour supérieure est généralement habilitée à annuler une décision ou à décider pour elle-même dans les cas où le juge n'a pas été en mesure d'attester un point de droit public d'importance générale.

J'ai tendance à croire que dans la pratique ces genres de restrictions ne sont pas vraiment nécessaires, que le système d'appel peut se contrôler lui-même à cet égard et que les niveaux d'appel additionnels ont tendance à être superflus. Mais, encore une fois, en principe, je ne m'oppose pas à l'idée de demander l'autorisation de faire appel, car cela peut—et c'est d'ailleurs le cas—être un facteur de limitation important.

**Le président suppléant:** Avez-vous une opinion sur la rétroactivité du projet de loi qui est prévue ici?

**M. Goodwin-Gill:** Non, je n'ai pas d'opinion là-dessus.

**Le sénateur Cochrane:** J'ai une question à poser sur l'aspect confidentialité que vous mentionnez à la partie 4 de votre mémoire. Pourriez-vous me préciser un peu votre pensée? Vous disiez que le demandeur devrait convaincre la Section du statut de réfugié qu'il y a une sérieuse possibilité que la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne pourrait être en danger. Comment un demandeur s'y prendrait-il pour convaincre la Commission que sa vie est en danger, surtout lorsqu'il a du mal à s'exprimer dans la langue, etc.? Pourriez-vous nous fournir quelques précisions là-dessus?

**M. Goodwin-Gill:** Dans une certaine mesure, cela n'est pas très différent du problème auquel se trouve aujourd'hui confronté un demandeur qui doit prouver qu'il est un réfugié authentique. J'ose espérer que ce genre de disposition serait appliquée de façon généreuse. Tout ce que nous demandons, c'est que l'intéressé prouve qu'il y a une sérieuse possibilité que sa vie ou celle d'un parent serait en danger.

Quel genre de preuve interviendrait? Encore une fois, tout dépend du cas particulier. Si nous examinons le cas d'un demandeur somalien, par exemple, il serait sans doute suffisant que le demandeur parle des conditions en Somalie et sensibilise la Commission au fait qu'il a toujours là-bas des parents qui seraient en danger.

Je ne pense pas que les décideurs chercheraient autre chose que cela. Il est suffisant d'évoquer la possibilité sérieuse



[Text]

serious possibility in the minds of decision makers. To open up the case to a public hearing would jeopardize the situation.

**Senator Hébert:** Mr. Chairman, I want to say that I was quite impressed by this very important presentation. Professor, I envy your students their opportunity to learn through your way of telling things.

I have no questions because some of my questions were raised by the Chairman and, as usual, by Senator Di Nino.

**Mr. Goodwin-Gill:** Thank you.

**The Acting Chairman:** On behalf of the committee, Professor Goodwin-Gill, we express our appreciation for your written material as well as your appearance here this morning. It will be very helpful for the committee in our pre-study of the subject matter of Bill C-86. Thank you very much.

Honourable senators, we will be inviting to the table a delegation from the Mennonite Central Committee of Canada. I will call upon Mr. William Jantzen to introduce his colleagues.

**Mr. William Jantzen, Mennonite Central Committee of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. On my far right is Rudy Baergen, who worked in Bolivia for four years and is now a minister at a Mennonite church in Kitchener, Ontario, and in that capacity is involved in refugee work.

Next to me is Elizabeth Kennedy de Puricelli, who works in Toronto with the Mennonite New Life Centre and is very involved with refugee work there, too. Her background is mainly Latin America, where she lived for most of her life.

On my left is John Docherty, who works in Montreal with the Mennonite House of Friendship, also primarily with refugee claimants. Mr. Docherty is fluent in both English and French. Others are bilingual in other ways, but should any of you ask questions in that direction, responses are available.

Let me say before I begin that you were given a written brief yesterday, but the four of us had not had an opportunity to all come together, so we made some slight revisions this morning. The one that we are presenting is just a little different. It goes on for 16 pages. The one you received yesterday stopped at 15 pages.

[Traduction]

d'un danger. Ouvrir et exposer le dossier dans le cadre d'une audience publique mettraient certaines personnes en péril.

**Le sénateur Hébert:** Monsieur le président, je tiens à dire que j'ai été très impressionné par cet important exposé. Monsieur le professeur, j'envie beaucoup vos étudiants.

Je n'ai pas de questions, celles qui me préoccupaient ont déjà été posées par le président et, comme d'habitude, par le sénateur Di Nino.

**M. Goodwin-Gill:** Merci.

**Le président suppléant:** Monsieur Goodwin-Gill, j'aimerais, au nom de tous les membres du Comité, vous remercier de votre mémoire ainsi que de votre comparution devant nous ce matin. Votre participation à nos travaux nous sera très utile dans le cadre de notre étude préalable du contenu du projet de loi C-86. Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant accueillir une délégation du Comité central mennonite du Canada. J'inviterais M. William Jantzen à nous présenter ses collègues.

**M. William Jantzen, Comité central mennonite du Canada:** Merci, monsieur le président. Assis tout à fait à ma droite est Rudy Baergen, qui a travaillé en Bolivie pendant quatre ans et qui est aujourd'hui ministre dans une église mennonite à Kitchener, en Ontario et qui a, en cette qualité, travaillé auprès de réfugiés.

Ma voisine est Elizabeth Kennedy de Puricelli, qui travaille à Toronto auprès du Centre Nouvelle Vie et qui s'occupe elle aussi beaucoup de réfugiés là-bas. Elle connaît surtout l'Amérique latine, où elle a passé le gros de sa vie.

Assis à ma gauche est John Docherty, qui travaille à Montréal auprès de la Maison de l'Amitié et qui s'occupe lui aussi principalement de demandeurs de statut de réfugié. M. Docherty parle couramment l'anglais et le français, tandis que les autres membres de notre délégation sont bilingues, mais leur combinaison linguistique est différente. Quoi qu'il en soit, sentez-vous à l'aise pour nous poser toutes les questions que vous voulez et nous tâcherons de vous trouver des réponses.

Permettez-moi de dire, avant de commencer, qu'on vous a remis hier le texte d'un mémoire, mais que nous quatre n'avions pas eu l'occasion de nous rencontrer pour en parler et nous y avons apporté certaines légères modifications ce matin. Le texte que nous allons donc vous lire sera quelque peu différent. Il fait 16 pages, alors que celui que vous avez reçu hier en faisait 15.

*[Text]*

We are grateful to the Senate committee for this opportunity to present our views on immigration and refugee provisions as contained in Bill C-86.

Our views and concerns about this legislation are shaped to a large extent by the experience of our people. One part of this experience is illustrated in section 4 of this submission, with refugee stories provided by members of our delegation. Another part of this experience is rooted in the history of the Mennonite people who, on a number of occasions, have been immigrants and refugees themselves.

Partly because of this history, Mennonite Central Committee has responded to refugee needs alongside its other relief and development work ever since it was founded in 1920. Currently we are providing food supplies to Mozambican refugees in Malawi, to Somali refugees in Kenya, to Myanmar refugees in Bangladesh. We also have workers assigned to refugee programs in Thailand, Botswana and El Salvador.

We have also been active in resettlement work in Canada. In 1979, Mennonite Central Committee Canada was the first national organization to sign a master agreement with the government to facilitate private sponsorship. On this basis, our churches helped thousands of Southeast Asian boat people to come to Canada.

We still do private sponsorship work but on a much smaller scale. In recent years, our energies have been devoted more to assisting refugee claimants and other new arrivals. The Mennonite Centre for Newcomers in Edmonton, the New Life Centre in Toronto, and the Montreal House of Friendship are but three of a dozen centres where our people provide such assistance. In addition, there are hundreds of individual efforts.

This involvement with refugees entails extensive interaction with immigration and other government officials. Our people wish to acknowledge the positive and helpful approach of many officials. Good interpersonal relations have developed. Many new arrivals have been helped, though some situations are deeply frustrating.

In general comments about Bill C-86, first, with respect to speedier processing, we are very pleased for the commitment to process refugee claimants and family class cases more quickly. Refugee claimants are to have their claims determined sooner and, if approved, they will then be able to apply immediately to have their dependents come to Canada.

*[Traduction]*

Nous sommes reconnaissants au Comité sénatorial de nous avoir ainsi donné l'occasion de venir exposer nos opinions sur les dispositions en matière d'immigration et de réfugiés contenues dans le projet de loi C-86.

Nos opinions et nos préoccupations à l'égard du projet de loi ont dans une large mesure été façonnées par notre expérience dans le domaine. Une partie de cette expérience est illustrée dans la partie 4 du mémoire, où sont racontées certaines histoires de réfugiés. Une autre partie de notre expérience est ancrée dans l'histoire des mennonites qui ont de nombreuses fois eux-mêmes été immigrants et réfugiés.

En partie à cause de cette histoire, le Comité central mennonite s'occupe, depuis sa fondation en 1920, et de réfugiés et d'autres activités d'aide et de développement. À l'heure actuelle, nous envoyons de la nourriture à des réfugiés mozambicains qui se trouvent à Malawi, à des réfugiés somaliens au Kenya, et à des réfugiés de Myanmar, au Bangladesh. Nous avons également affecté des travailleurs à des programmes de réfugiés en Thaïlande, au Botswana et au Salvador.

Nous sommes par ailleurs très actifs au Canada dans le domaine du rétablissement. En 1979, le Comité central mennonite du Canada a été le premier organisme national à signer une entente cadre avec le gouvernement pour faciliter le parrainage privé. C'est ainsi que nos églises ont aidé des milliers de réfugiés de la mer du Sud-Est asiatique à venir au Canada.

Nous nous occupons toujours de parrainage privé, mais sur une bien plus petite échelle. Au cours des dernières années, nous avons davantage concentré notre énergie sur l'aide à offrir aux demandeurs de statut de réfugié et à d'autres nouveaux arrivants. Le Mennonite Centre for Newcomers à Edmonton, le Centre Nouvelle Vie à Toronto et la Maison de l'Amitié à Montréal ne sont que trois parmi une douzaine de centres où nous offrons ce genre d'aide. Viennent s'ajouter à ces efforts ceux de centaines de particuliers.

Ce travail auprès des réfugiés suppose une très grande interaction avec les responsables de l'immigration et d'autres services gouvernementaux. Nos membres tiennent à souligner l'attitude positive et serviable d'un grand nombre de fonctionnaires. Nous avons établi de bonnes relations interpersonnelles. Un grand nombre de nouveaux arrivants ont été aidés, même si certaines situations sont extrêmement frustrantes.

J'aimerais maintenant faire quelques observations générales au sujet du projet de loi C-86. Tout d'abord, nous applaudissons à l'engagement à traiter plus rapidement les demandes de réfugiés et les demandes qui s'inscrivent dans la catégorie de la famille. Les demandeurs de statut de réfugié se verront communiquer plus rapidement une décision, et si leur demande est acceptée, ils pourront tout de suite demander que leurs personnes à charge soient admises au pays.



*[Text]*

Under current law, refugees must first get landed immigrant status before they can apply for their dependents to come. This process has tended to become very drawn out. Together, the refugee claimant process and the landing process have often taken up to four years; in some cases even more. These extended family separations and prolonged uncertainties for people whose situations are already very stressful have resulted in serious hardship.

Unfortunately, the family class is narrow and the commitment to greater speed seems not to extend to the assisted relative category. Indeed, it appears that this may be in a downgraded stream. This is of concern to us. The assisted relative category includes children over 18, parents under 60, and adult siblings. We ask for greater speed also in the assisted relative category.

A second general concern relates also to the assisted relative category. We have additional concerns about the assisted relative category. Presently, individuals in Canada who want to sponsor someone in this category, for example a sister or brother or parent, must have substantial financial resources on their own. Many people who have been in Canada for only a few years do not have such resources. In some instances, our churches have offered them financial assistance. However, immigration regulations have rendered such offers unacceptable. The sponsoring individuals must have the resources themselves. We believe the resulting hardship could be avoided. We ask that the government remove this restriction.

The assisted relative category is also marked by other problems. To illustrate, some Vietnamese who want to come to Canada and join their relatives flee to refugee camps in Southeast Asia in the hope of coming as refugees because they were unsuccessful in applying from within Viet Nam for Canada's assisted relative category. This predicament is not entirely unique to Vietnamese. We ask that, in its commitment to the spirit of family reunification, the government be more open to people in these circumstances.

Regarding medical inadmissibility, we are pleased also for certain changes. First, individuals who come to Canada as refugee claimants and who are determined to be refugees by the immigration and refugee board will no longer be prevented from gaining permanent resident status because of medical problems. This waiver will also extend to members of their immediate family. Second, a ruling of inadmissibility for medical reasons will no longer be permanent. This allows for a change of circumstances. Third, instead of referring to "dis-

*[Traduction]*

En vertu de la loi actuelle, les réfugiés doivent obtenir le statut d'immigrant reçu avant de pouvoir demander l'admission de leurs personnes à charge. Ce processus a tendance à être très long. Le processus de demande de statut de réfugié et celui de demande de statut d'immigrant reçu ont, ensemble, souvent demandé jusqu'à quatre ans, et dans certains cas, plus encore. La prolongation de l'incertitude et du morcellement de ces familles, qui vivent déjà des situations très pénibles, a souvent donné lieu à de graves difficultés.

Malheureusement, la catégorie de la famille est étroite et l'engagement à accélérer l'étude des dossiers ne semble pas s'étendre à la catégorie des parents aidés. Il semblerait même que cette dernière ait perdu du terrain dans la hiérarchie, et cela nous inquiète. La catégorie des parents aidés inclut les enfants âgés de plus de 18 ans, les parents âgés de moins de 60 ans et les frères et soeurs adultes. Nous demandons que le système soit accéléré pour cette catégorie également.

Une deuxième question qui nous préoccupe concerne elle aussi la catégorie des parents aidés. À l'heure actuelle, les personnes au Canada qui veulent parrainer un membre de cette catégorie, par exemple une soeur, un frère ou un parent, doivent disposer d'importantes ressources financières. Or, un grand nombre de ceux et celles qui ne sont établis au Canada que depuis quelques années n'ont pas beaucoup de ressources. Dans certains cas, nos églises leur ont offert une aide financière. Cependant, les règles en matière d'immigration ont rendu de telles offres inacceptables. Les personnes qui parrainer doivent disposer elles-mêmes des ressources requises. Or, cet état de choses crée des difficultés qui devraient selon nous ne pas exister, et nous demandons au gouvernement de supprimer cette restriction.

La catégorie des parents aidés est marquée par d'autres problèmes également. Par exemple, certains Vietnamiens qui veulent venir au Canada pour rejoindre des parents s'enfuient pour se rendre dans des camps de réfugiés du Sud-Est asiatique dans l'espoir de pouvoir venir en tant que réfugié, leur demande d'immigrer au Canada dans la catégorie des parents aidés, faite au Vietnam, n'ayant pas abouti. Cette situation n'est d'ailleurs pas unique aux Vietnamiens. Nous demandons qu'étant donné son engagement à l'égard de la réunification des familles, le gouvernement porte un regard plus favorable sur le cas de ces personnes.

En ce qui concerne la non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical, nous sommes là encore encouragés par certains des changements qui sont proposés. Tout d'abord, les personnes qui viennent au Canada en tant que demandeurs de statut de réfugié et qui se font reconnaître le statut de réfugié par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne se verront plus refuser le droit d'acquiescer le statut de résident permanent à cause de problèmes d'ordre médical. Cette dispense des exigences s'appliquera également aux membres de

*[Text]*

ease, disorder, disability or other health impairment", the focus will be on whether a person's admission would place excessive demands on health or prescribed social services in Canada.

We ask that the guidelines defining excessive demand be flexible and allow for alternative arrangements. Recently we negotiated for a woman with certain physical and mental disabilities. Eventually she was admitted on a Minister's permit basis but only after her family had posted a bond of \$150,000 with the provincial health authorities. This places a very heavy burden on the family but it is better than nothing.

We are pleased with the provision in section 6(5) for special programs. One government announced that these programs might be for persons at risk who would not qualify as refugees and who do not have family connections, and for people from countries where they have long been prevented from leaving.

We asked immigration officials for such arrangements two years ago in order to assist Mennonites in what was then the Soviet Union. These people were not able to leave earlier in the century when many other Mennonites from there came to Canada. A special program could help to address the long family separations, the hardships and the sense of unfairness.

We are pleased also: (i) that refugee claimant cases, which the government does not wish to challenge, can be decided administratively; (ii) that visitors may be given permits for six months instead of only three months; (iii) that permanent residents will receive documentation in a more useable form; and (iv) that some guidelines and procedures will be more transparent.

#### **E. Refugees Abroad and Private Sponsorship:**

We have concerns about plans for people abroad who apply for refugee status, including those who are privately sponsored. A decade ago these were a top priority, and privately sponsored refugees were above the number sponsored by the government. Now it appears that those who apply from abroad will be relegated to a slower and more uncertain stream.

*[Traduction]*

leur famille immédiate. Deuxièmement, les décisions de non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical ne seront plus permanentes. Il sera ainsi possible de tenir compte des changements de circonstances. Troisièmement, au lieu de parler «d'une maladie ou d'une invalidité», l'on se penchera sur la question de savoir si l'admission de l'intéressé entraînerait un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé au Canada.

Nous demandons que les lignes directrices définissant le fardeau excessif soient souples et qu'elles permettent des solutions de rechange. Nous avons tout récemment négocié en faveur d'une personne ayant certaines déficiences physiques et mentales. On a fini par la faire admettre au pays grâce à un permis du ministre, mais uniquement après que sa famille eût déposé une caution de 150 000 \$ auprès des autorités de santé provinciales. Cela impose un très lourd fardeau à la famille, mais c'est mieux que rien.

Nous sommes très heureux du paragraphe 6(5), concernant des programmes spéciaux. Il aurait été annoncé que ces programmes viseraient peut-être les personnes en situation de danger non admissibles en tant que réfugiés et sans liens de parenté avec des personnes se trouvant au Canada, et celles qui auraient pendant longtemps été empêchées de quitter leur pays.

Nous avons demandé aux responsables de l'Immigration d'instaurer un tel mécanisme il y a deux ans, afin d'aider les mennonites de ce qui était alors l'Union soviétique. Ces personnes n'ont pu quitter le pays au début du siècle, à une époque où beaucoup d'autres mennonites sont partis pour le Canada. Un programme spécial permettrait de remédier à ces longues séparations familiales, à ces difficultés et à ce sentiment d'injustice.

Nous sommes heureux de voir également que: (i) les dossiers de demande de statut de réfugié, que les autorités ne souhaitent pas contester, peuvent faire l'objet d'une décision administrative; (ii) que les visas touristiques peuvent être accordés pour six mois et non plus seulement pour trois mois; (iii) que les résidents permanents recevront des papiers plus facilement utilisables; et (iv) que certaines lignes directrices et procédures deviendront plus transparentes.

#### **E. Les demandeurs de statut de réfugié à l'étranger et les parrainages privés:**

Nous nous inquiétons des mesures projetées concernant les réfugiés présentant leur demande d'asile depuis l'étranger, et notamment ceux qui font l'objet d'un parrainage privé. Il y a 10 ans, ces derniers avaient la priorité et n'étaient pas englobés dans les plafonds des réfugiés parrainés par l'État. Or, il semble que, dorénavant, ceux qui présentent leur demande depuis l'étranger seront relégués dans une filière plus lente et plus aléatoire.



[Text]

We recognize that the private sponsorship channel has resulted in some problems, but we ask that a place be retained for it and that the concept of additionality not be completely lost; further, that refugees who apply from abroad and who are in danger have a high priority in processing, regardless of whether they were privately sponsored.

### III. Refugee Claimant Concerns

Our strongest concerns about Bill C-86 relate to the provisions for refugee claimants. Our workers have long felt that the existing review and appeal procedures are inadequate. Bill C-86 does not alleviate this problem. Also, it makes it more difficult for individuals to gain access to Canada's refugee determination system. These are our two main concerns.

#### A. The Safe Third Country Concept:

The term "safe third country" is not used in Bill C-86. However, the concept is in the provision for "prescribed" countries, and it will probably serve to reduce substantially the number of people who gain access to Canada's refugee determination system. Specifically, if a person comes to a Canadian point of entry via the United States, which would probably be a prescribed country, then that person, in many instances, will be turned back at the border and not be allowed to make a claim before the Canadian refugee determination system.

Admittedly, this provision, based on section 46 of the bill, is qualified in significant ways. (i) A "prescribed" country must comply with article 33 of the U.N. Convention on refugees. This precludes "refoulement". (ii) A country shall not be "prescribed" for more than two years at one time. (iii) A prescription may be restricted to certain classes of people. (iv) It would not apply to people who pass through a country only for the purpose of joining a connecting flight. (v) In deciding to "prescribe" a country, the government is to take into account that country's human rights record and its policies and practices with respect to Convention refugees and whether it is a party to the U.N. Convention. The bill also requires the Canadian government to monitor that country in relation to these factors on an ongoing basis.

We respect these qualifications, but we were not persuaded that the concept itself should be adopted. Admittedly, the number of people who have come to Canada and made refugee claims have risen substantially to 30,000 per year, but this is still a small number compared to that of many other countries. Also, over 90 per cent of those who came to Canada in recent years were found to have "credible" claims, and nearly two-thirds were eventually granted refugee status. This shows that most of those who come deserve a hearing, but under the

[Traduction]

Nous reconnaissons que la filière des parrainages privés a causé quelques problèmes, mais nous demandons qu'on continue à lui ménager une place et que la notion de surnombre ne soit pas entièrement abolie; en outre, il conviendrait de traiter prioritairement les dossiers des réfugiés qui font leur demande à l'étranger et qui sont en danger, qu'ils fassent l'objet ou non d'un parrainage privé.

### III. Objections relatives aux demandeurs d'asile

Nos plus fortes objections au projet de loi C-86 intéressent les dispositions relatives aux demandeurs du statut de réfugié. Cela fait longtemps que nos bénévoles jugent inadéquates les procédures d'examen et d'appel actuelles. Le projet de loi C-86 ne fait rien pour résoudre le problème et rendra encore plus difficile l'accès au système canadien de détermination du statut de réfugié. Ce sont là nos deux principales préoccupations.

#### A. La notion de pays tiers sûr:

Les termes «pays tiers sûr» n'apparaissent pas dans le projet de loi C-86. Toutefois, la notion sous-tend les dispositions où il est question de pays «désignés», dispositions qui auront probablement pour effet de réduire sensiblement le nombre des personnes pouvant accéder au système canadien de détermination du statut de réfugié. En particulier, si une personne se présente à un poste frontière canadien en provenance des États-Unis, qui seront sans doute un pays désigné, elle sera très certainement renvoyée sans avoir la possibilité de présenter une demande d'asile.

Certes, cette disposition, qui figure à l'article 46 du projet de loi, est assortie d'un certain nombre de garde-fous. (i) Un pays «désigné» doit respecter l'article 33 de la Convention des Nations Unies sur les réfugiés. Cela interdit le «refoulement». (ii) Un pays ne peut être «désigné» que pour deux années à la fois. (iii) La désignation peut être limitée à certaines catégories de personnes. (iv) La disposition ne s'applique pas aux personnes qui ne font que transiter par un pays désigné, pour prendre un vol de correspondance. En décidant de «désigner» un pays, le gouvernement doit prendre en compte le respect des droits humains dans le pays considéré, ses politiques et pratiques en ce qui concerne les demandes d'asile et si le pays est signataire de la Convention des Nations Unies. Le projet de loi exige également du gouvernement canadien qu'il suive régulièrement la situation dans le pays à ces différents égards.

Sans vouloir miniser ces garanties, nous ne sommes pas convaincus que la notion elle-même doive être adoptée. Certes, le nombre d'arrivants au Canada qui revendiquent le statut de réfugié a sensiblement augmenté pour atteindre 30 000 par an, mais ce chiffre reste encore relativement faible comparé à celui enregistré par beaucoup d'autres pays. En outre, plus de 90 p. 100 des demandeurs de ces dernières années ont été jugés comme ayant des motifs «crédibles» et près des deux tiers se sont vu accorder le statut de réfugié. Cela montre bien

*[Text]*

new provision, a significant portion of these will be turned back.

Why would Canada do this? Is Canada joining with other countries in a collectivity that will allow claimants only one opportunity to make their claim? Reports of practices in some western countries are very disturbing. Canada can work independently and set a better example. We ask that that concept not be adopted.

If the concept is adopted, then we ask that the qualifications be strengthened. Canada should not send people back to a country without firm assurances that they will get a fair hearing there. The requirement that certain factors be "taken into account" is too weak. Canada should ensure that the relevant practices in a "prescribed" country, even if carried out by bodies outside the government, conform to certain basic standards. Canada should also be satisfied that the class of people to which a person belongs are treated fairly. Some minorities are not secure, even in relatively good countries. We also ask that individuals, before being sent back under this provision, be given an opportunity to present reasons as to why they should not be sent back and that the senior immigration officer be given the authority to then refer the case to the refugee board.

## **B. Proper Documentation:**

A second method that will keep some refugee claimants away from Canada's refugee determination system is the increased emphasis on proper documentation. For immigrants, visitors and others who come to Canada's borders, it is entirely legitimate to insist on proper documentation. For refugees, it is not. Most genuine refugees do not have travel documents. They could obtain a passport only from their own government, which in most cases is the source of the threat against them. To apply for a passport in such circumstances would be to risk their lives.

Even if such people could get a passport from their own government, getting a visa from a Canadian embassy to travel to Canada in order to claim refugee status is also a problem. In this circumstance, the natural inclination is to obtain false documents and then to destroy them enroute, for example by flushing them down the toilet of an airplane. The destruction of documents is also in the interest of the agents who provide the false documents. They do not want to get caught.

Bill C-86 makes this very common refugee procedure more difficult. Under section 94(1) of the current act, a person or a transportation company who knowingly helped an individual to come to Canada without proper documents can be heavily

*[Traduction]*

que la plupart de ceux qui se présentent à nos frontières méritent une audience, alors qu'avec la nouvelle disposition une grande partie d'entre eux n'en auront pas l'occasion.

Pourquoi le Canada agit-il ainsi? Le Canada veut-il se joindre à une communauté de pays à l'intérieur de laquelle les demandeurs n'auront qu'une seule occasion de revendiquer le statut de réfugié? Les pratiques, à cet égard, de certains pays occidentaux sont très inquiétantes. Le Canada peut rester à l'écart et donner un meilleur exemple. Nous demandons que cette notion ne soit pas adoptée chez nous.

Si elle l'est, alors nous souhaitons que les garanties soient renforcées. Le Canada ne devrait pas renvoyer les gens dans un pays sans l'assurance ferme qu'ils y seront traités équitablement. L'exigence que certains facteurs «soient pris en considération» est insuffisante. Le Canada devrait s'assurer que les pratiques pertinentes d'un pays «désigné», même si elles sont le fait d'autorités extragouvernementales, respectent certaines normes fondamentales. Le Canada devrait s'assurer également que la catégorie à laquelle appartient une personne est traitée équitablement dans le pays considéré. Certaines minorités ne sont pas en sécurité même dans des pays relativement sûrs. Nous demandons que ces personnes, avant d'être refoulées dans les pays tiers aux termes de cette disposition, aient l'occasion de s'expliquer et que l'agent d'immigration ait alors pouvoir de renvoyer le dossier à la Commission du statut de réfugié.

## **B. Papiers d'identité:**

Une deuxième méthode qui exclura certains revendicateurs du système de détermination du statut de réfugié canadien est l'insistance accrue sur la possession de papiers d'identité en règle. Dans le cas des immigrants, touristes et autres qui entrent au Canada, il est tout à fait légitime d'exiger des papiers en règle. Il n'en est pas ainsi dans le cas des réfugiés. La plupart des réfugiés véritables n'ont pas de documents de voyage. Ils ne pourraient obtenir de passeport qu'auprès de leur gouvernement, celui-là même qu'ils craignent dans la plupart des cas. Ce serait risquer leur vie que de demander un passeport dans ces circonstances.

Même si ces personnes pouvaient se faire délivrer un passeport par les autorités de leur pays, l'obtention d'un visa d'une ambassade canadienne, pour pouvoir venir au Canada et demander l'asile, pose également un problème. Dans ces circonstances, la tendance naturelle est de se procurer de faux papiers et de les détruire en cours de voyage, par exemple en les jetant dans les toilettes d'un avion. La destruction de documents est également dans l'intérêt de ceux qui les fournissent et qui ne tiennent pas à se faire prendre.

Le projet de loi C-86 rend plus difficile ce procédé auquel les réfugiés ont très couramment recours. Aux termes du paragraphe 94(1) de la loi actuelle, une personne ou une société de transport qui aide sciemment une personne à se rendre au



**[Text]**

fined. Bill C-86 removes the word “knowingly” and increases the fines. This will cause airline companies to be even more rigorous in examining the documents of people whom they allow on board. People without valid documents or with imperfectly made false documents will not be allowed on board, and hence will not have access to the Canadian refugee determination system.

Further, section 89 suggests that an airline company hold travel documents of passengers until it presents the passengers to immigration officers at a Canadian point of entry. This increases the vulnerability of those who have to rely on false documents. Finally, those people who arrive either with false documents or without documents will face new obstacles in the refugee determination and landing processes. Ironically, people who have come with proper documents and claimed refugee status have often been refused on the ground that their ability to get such documents demonstrated that they had nothing to fear.

We ask that the government reconsider these changes: That the word “knowing” not be deleted from section 94(1); and that people who, for humanitarian reasons and by non-profit methods, assist individuals in coming to Canada not be liable for punishment if there were reasonable grounds for believing that these individuals were genuine refugees.

### **C. Expanded Grounds for Inadmissibility:**

We do not quarrel with the government’s need for powers to deal with criminal and security problems, but we question the need for the breadth of the provisions being proposed. We believe they may keep some refugee claimants and other people out on an unjustified basis.

The sections which deal with these matters are 46(1) and subsections under 19(1). In summary, these sections refer to “persons who there are reasonable grounds to believe” were (i) convicted of significant offences outside of Canada, (ii) committed acts which, if committed in Canada, would constitute significant offences, or (iii) “will engage in acts of espionage or subversion against a democratic government” as understood in Canada, or (iv) “are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in” any of the above.

We would make the following comments. First, the phrase “reasonable grounds to believe” represents a lower standard of proof than Canadian criminal law usually requires. Second, to decide whether there are “reasonable grounds to believe”, Canadian authorities would probably rely on information from international police networks. However, the authorities from whom a refugee claimant may be fleeing can easily feed

**[Traduction]**

Canada sans papiers en règle peut se voir infliger une lourde amende. Le projet de loi C-86 supprime le terme «sciemment» et alourdit les amendes. Cela incitera les compagnies aériennes à scruter de façon encore plus rigoureuse les papiers des passagers, avant des admettre à bord. Les gens sans papiers en règle ou avec des faux papiers peu habilement exécutés ne seront pas admis à bord et n’auront donc pas accès au système canadien de détermination du statut de réfugié.

En outre, l’article 89 suggère aux compagnies aériennes de conserver par devers elles les passeports des passagers jusqu’à leur passage devant les agents d’immigration au point d’entrée au Canada. Cela accroît la vulnérabilité de ceux qui doivent user de faux papiers. Enfin, les personnes qui arrivent soit avec des faux papiers soit sans papiers vont se heurter à des nouveaux obstacles au niveau des processus de détermination du statut et d’admission des réfugiés. Paradoxalement, ceux qui arrivent avec des documents en règle et se disent réfugiés se voient souvent débouter pour le motif que leur capacité à obtenir ces documents démontre qu’ils n’ont rien à craindre.

Nous demandons que le gouvernement reconsidère ces changements: que le terme «sciemment» ne soit pas enlevé du paragraphe 94(1) et que les personnes qui, pour des raisons humanitaires et sans but lucratif, aident des personnes à entrer au Canada ne soient pas passibles de sanctions s’il y avait des motifs raisonnables de croire que ces personnes étaient des réfugiés véritables.

### **C. Élargissement des motifs de refus d’entrée**

Nous ne contestons pas la nécessité pour le gouvernement de disposer des pouvoirs voulus pour lutter contre la criminalité et assurer la sécurité, mais nous nous élevons contre l’ampleur des mesures proposées. Nous pensons qu’elles risquent d’exclure de manière injustifiée un certain nombre de réfugiés et d’autres personnes.

Ces dispositions se trouvent dans les paragraphes 46(1) et 19(1). En résumé, elles visent les personnes «dont il y a des motifs raisonnables de croire» (i) qu’elles ont été condamnées pour une infraction grave à l’étranger, (ii) ont commis des actes qui, s’ils étaient commis au Canada, constitueraient une infraction grave ou (iii) «commettront des actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques» au sens où cette expression s’entend au Canada, ou (iv) «sont ou ont été membres d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée» à l’un quelconque des actes ci-dessus.

Plusieurs observations s’imposent. Premièrement, la phrase «motifs raisonnables de croire» représente une présomption de culpabilité moindre que celle habituellement requise en droit pénal canadien. Deuxièmement, pour décider s’il y a des «motifs raisonnables de croire», les autorités canadiennes s’en remettent probablement aux renseignements donnés par les réseaux de police internationaux. Or, les autorités que veut

*[Text]*

unfounded but incriminating information into those police networks. The consequences could be serious.

Third, regarding people who were convicted or who committed offences elsewhere, our own international network has often brought us into close relations with such individuals. Many religious people in totalitarian countries have been convicted either on fabricated charges or for actions which, though illegal, may not be immoral and would not be illegal in Canada. Some of these people have to flee. Is Canada now closing its door to them?

Fourth, the phrase "member in an organization" is uncomfortably vague, and the policy of barring an individual for what an organization may have done or may do in the future allows for serious unfairness.

We are not asking the government to "close its eyes" to criminal and security matters, but we ask, minimally, that refugee claimants who might be considered inadmissible on these grounds be given an opportunity to explain their case, at least before the refugee board.

#### **D. Review and Appeal Concerns:**

The problem area encountered by refugee workers most directly relates to the review and appeal procedures. In a number of instances, our people have worked with individual refugee claimants for several years. They have assisted them in many practical ways, become friends with them, heard their stories again and again, and become fully convinced that they were genuine refugees. Then they learn that the refugee board is rejecting their claim, and the people have to leave.

When the current legislation was formulated, we asked for a more substantial review and appeal procedure. This was not set up but for a time, the minister, under the "Humanitarian and Compassionate" review provisions, helped to resolve a number of hardship cases. In the last year there appears to be less willingness to use the agency provisions, and the avenue for going to the Federal Court of Appeal is restricted to questions of law.

We deeply regret that the proposed legislation does not rectify this shortcoming. Indeed, it further restricts review mechanisms. First, a number of decisions are shifted from the refugee board to the senior immigration officer at the port of entry, acting alone. Second, for those cases that come to the refugee board, some will now require a unanimous decision. Under current law, a split decision goes in favour of the com-

*[Traduction]*

fuir un demandeur d'asile peuvent facilement communiquer des renseignements incriminants, mais non fondés, à ces réseaux policiers. Les répercussions pourraient être graves.

Troisièmement, pour ce qui est des personnes condamnées ou qui ont commis des infractions à l'étranger, notre propre réseau international nous a souvent mis en contact étroit avec de telles personnes. Nombre de pratiquants d'une religion ont été condamnés, dans des pays totalitaires, soit sur la base de preuves fabriquées de toutes pièces soit pour des actes qui, bien qu'illégaux, ne sont pas immoraux et ne seraient pas illégaux au Canada. Certaines de ces personnes sont obligées de prendre la fuite. Est-ce que le Canada va maintenant leur fermer ses portes?

Quatrièmement, l'expression «membre d'une organisation» est désagréablement floue et le fait d'exclure une personne pour ce qu'une organisation peut avoir fait ou est susceptible de faire à l'avenir laisse place à de graves injustices.

Nous ne demandons pas au gouvernement qu'il soit indifférent aux problèmes de criminalité et de sécurité, mais nous demandons, à tout le moins, que les demandeurs d'asile qui seraient jugés inadmissibles pour de tels motifs aient au moins l'occasion de s'expliquer devant la Commission du statut de réfugié.

#### **D. Procédures de réexamen et d'appel:**

La problématique à laquelle les bénévoles qui aident les réfugiés se heurtent le plus directement concerne les procédures de réexamen et d'appel. Il est souvent arrivé que nos bénévoles aient assisté des demandeurs du statut de réfugié pendant plusieurs années. Ils les ont aidés de diverses façons, ont noué des liens d'amitié avec eux, les ont écoutés maintes fois compter leur histoire et acquis l'intime conviction qu'ils sont de véritables réfugiés. Puis ils apprennent que la Commission rejette leur demande et que ces personnes vont devoir partir.

Au moment de l'adoption de la loi actuelle, nous avions réclamé des mécanismes de réexamen et d'appel plus substantiels. Nous n'avons pas obtenu gain de cause mais, pendant un certain temps, le ministre, aux termes des dispositions relatives aux considérations «humanitaires» a pu résoudre un certain nombre de cas particulièrement tragiques. Or, depuis un an, on semble moins disposé à utiliser les procédures administratives et il n'est possible de saisir la Cours d'appel fédérale que sur des points de droit, et non sur le fond.

Nous déplorons vivement que le projet de loi ne remédie pas à ces faiblesses. Au contraire, il restreint encore davantage les mécanismes de réexamen. Premièrement, un certain nombre de décisions, auparavant prises par la Commission du statut de réfugié, ont été transférées à l'agent d'immigration principal au point d'entrée, agissant seul. Deuxièmement, parmi les cas qui sont soumis à la Commission, certains exigent



[Text]

plainant. Third, whereas under current law appeals from the refugee board go to the Federal Court of Appeal and are heard by three judges, under the proposed law they will go to the Federal Court Trial Division and heard only by one judge. Only if that judge states that there is a serious question of general importance can the case go to the Appeal Division.

In our view, these further restrictions are most unfortunate. We ask that the government reconsider these proposals and that more room, not less room, be made for an appeal on the merits. The Refugee Lawyers Association has made recommendations on this question that well deserve serious consideration.

Admittedly, the government is planning steps that may have positive effects. The refugee board is to have "coordinating members" for every 15 of its regular members. There may be further training for its members. There are to be new procedures for disciplining those whose work is not satisfactory, and the guidelines for "H and C" review are to be open and transparent. We do not want to prejudge these changes but we feel they are seriously inadequate.

We turn now to refugee experiences, and for this section I will ask my colleagues to read those portions they have submitted.

**Mrs. Elizabeth Kennedy De Puricelli, Coordinator of the New Life Centre—Toronto, Mennonite Central Committee of Canada:** Mrs. Y. is from Somalia. She came to Canada alone and was eventually given refugee status by the IRB. Then she began to work on bringing her mother, youngest sister and young daughter to Canada. They had managed to leave Somalia by walking for three months to reach Nairobi.

In Canada, Mrs. Y. submitted the appropriate sponsorship applications and waited. Eventually she approached immigration officials with the idea of going to Nairobi to try to speed things along. Immigration officials in Canada gave her a document to travel and indicated that they would urge the Canadian High Commission in Nairobi to be responsive. When Mrs. Y. arrived in Nairobi, she discovered that her family was in a terrible situation. Money that she had sent for their food and shelter had to be paid to Kenyan soldiers so that they would not deport them to Somalia.

She took her family to the Canadian High Commission in Nairobi, but was not allowed to see any of the officials. It

[Traduction]

maintenant une décision unanime alors que, jusqu'à présent, si les avis étaient partagés, cela était en faveur du plaignant. Troisièmement, alors qu'actuellement les appels interjetés contre une décision de la Commission du statut de réfugié sont portés devant la Cour d'appel fédérale où ils sont entendus par trois juges, aux termes du projet de loi ils iront à la Section de première instance de la Cour fédérale et ne seront entendus que par un seul juge. Ce n'est que si ce juge statue qu'une affaire grave d'importance générale est en jeu que la cause peut être portée devant la Cour d'appel.

À notre sens, ces restrictions supplémentaires sont tout à fait déplorables. Nous demandons que le gouvernement reconsidère ces mesures et donne davantage de latitude, et non moins, d'interjeter appel sur le fond. La Refugee Lawyers Association a formulé à ce sujet des recommandations qui méritent d'être sérieusement prises en considération.

Certes, le gouvernement prévoit un certain nombre de mesures qui pourront avoir des effets positifs. La Commission du statut de réfugié devra avoir un «membre coordonnateur» pour 15 membres ordinaires. Ces membres pourront avoir à suivre une formation plus poussée. De nouvelles procédures disciplinaires sanctionneront ceux dont le travail n'est pas satisfaisant et les lignes directrices intéressant l'application des considérations humanitaires seront rendues transparentes. Nous ne voulons pas préjuger l'effet de ces changements, mais nous pensons qu'ils laissent gravement à désirer.

Nous allons maintenant parler d'un certain nombre de cas de réfugiés et je vais pour cela donner la parole à mes collègues.

**Mme Elizabeth Kennedy De Puricelli, coordonnatrice du Centre Vie nouvelle—Toronto, Comité central mennonite du Canada.:** M<sup>me</sup> Y vient de Somalie. Elle est arrivée au Canada seule et a fini par se voir reconnaître le statut de réfugié par la CISR. Puis elle s'est attachée à faire venir au Canada sa mère, sa soeur cadette et sa fille en bas âge. Elles avaient réussi à quitter la Somalie en marchant jusqu'à Nairobi, ce qui leur a pris trois mois.

Au Canada, M<sup>me</sup> Y a soumis les demandes de parrainage appropriées et a attendu. Au bout d'un certain temps, elle a pris contact avec les fonctionnaires de l'Immigration, proposant de se rendre à Nairobi pour essayer d'accélérer les choses. Les fonctionnaires de l'Immigration au Canada lui ont donné des papiers et ont fait savoir qu'ils interviendraient auprès du Haut-Commissariat du Canada à Nairobi pour aplanir le terrain. Lorsque M<sup>me</sup> Y est arrivée sur place, elle a constaté que sa famille était très mal-en-point. L'argent qu'elle leur avait envoyé pour se nourrir et se loger avait dû être versé à des soldats kenyans pour ne pas qu'elles soient expulsées vers la Somalie.

Elle a amené sa famille au Haut-Commissariat du Canada à Nairobi, mais n'a été autorisée à voir aucun des responsables.

*[Text]*

proved impossible to get permission to take her family back with her for processing in Canada. She came back alone, worse than she was before, having paid so much money for a trip that brought no relief.

Surely Canada can provide its posts abroad with the resources to offer better services. Perhaps the commitment to speedier processing of family class cases will be of some help, but the processing of refugees who apply from abroad must also be upgraded, not downgraded. The situation of Somali refugees in Kenya is desperate.

Mrs. Z. is from El Salvador. She came to Canada with two small children. She appeared before the IRB but received no response. Eventually she went to the immigration centre to ask how her process was going. When she identified herself, she was detained on the spot. She was told that there was a search warrant out for her. She was driven to the house of a friend who was babysitting her children, and together they were taken directly to the detention centre at the Toronto airport. They were not even allowed to go to their home to pick up personal belongings. They were deported directly back to El Salvador. We then learned that the IRB had rejected her claim, but she had never received the letter.

Our concern here is not about the merits of the case, but about the removal procedures. Should a person who voluntarily goes to an immigration office, and signals thereby that she is not trying to avoid the law, not be treated somewhat better? Should she not be given an opportunity to explain her situation? Should she not have been given a day or two to gather her belongings?

K.P. is a Ghanaian who arrived in 1990. He was a member of the military government of Ghana. He was ordered to arrest some citizens. He refused, was dismissed from his job and subjected to severe pressure. He succeeded in fleeing Ghana. Eventually he came to Canada. But here the IRB denied his "credibility", apparently because he did not claim refugee status on his arrival. He first tried to get his status through marriage. I believe that he, like other genuine refugees, was poorly informed about the avenues available. Such people then try other channels and in the process sometimes lose everything. An appeal on the merits could rectify such situations.

Mr. and Mrs. E. came to Canada from El Salvador. Later, they were joined by their three children. They were rejected by the IRB and given an exclusion order in July of 1991. At the time, Mr. E was in hospital, terminally ill with cancer. He died in October 1991. A second exclusion letter arrived in January 1992. Now Mrs. E. was in hospital. Because of her medical condition, we requested the authorities at Niagara

*[Traduction]*

Il lui a été impossible d'obtenir l'autorisation de ramener sa famille pour que le dossier soit traité au Canada. Elle est donc revenue seule, dans une situation pire qu'avant, ayant payé si cher un voyage inutile.

Le Canada pourrait tout de même doter ses missions à l'étranger des ressources voulues pour offrir un meilleur service. Peut-être l'engagement d'accélérer le traitement des dossiers de réunification familiale fera-t-il que les choses iront mieux, mais il faut améliorer aussi le traitement des réfugiés qui présentent leur demande à l'étranger, au lieu de laisser la situation empirer. Celle des réfugiés somaliens au Kenya est désespérée.

M<sup>me</sup> Z vient du Salvador. Elle est arrivée au Canada avec deux enfants en bas âge. Elle a comparu devant le CISR, mais n'a pas reçu de réponse. Elle a fini par se rendre au centre d'immigration pour demander où en étaient les choses. Lorsqu'elle s'est nommée, on l'a mise en détention sur place. On lui a dit qu'un mandat d'arrêt avait été lancé contre elle. On l'a amenée à la maison d'une amie qui gardait ses enfants et, ensemble, on les a emmenés directement au centre de détention de l'aéroport de Toronto. On ne leur a même pas permis de repasser par chez elle pour prendre quelques affaires personnelles. On les a renvoyés directement au Salvador. Nous avons appris ultérieurement que la CISR avait rejeté sa demande, mais elle n'avait jamais reçu la lettre.

Ce que nous contestons ici ce n'est pas le jugement sur le fond, mais les procédures d'expulsion. Est-ce qu'une personne qui se présente spontanément à un bureau d'immigration, prouvant par là qu'elle ne cherche pas à se cacher, ne devrait pas être un peu mieux traitée? Ne faudrait-il pas lui donner la possibilité de s'expliquer? Ne faudrait-il pas lui donner au moins un jour ou deux pour faire ses valises?

K.P. est un Ghanéen arrivé en 1990. Il était membre du gouvernement militaire du Ghana. On lui avait ordonné d'arrêter des gens. Il refusa, fut démis de ses fonctions et soumis à de fortes pressions. Il réussit à s'enfuir du Ghana, aboutissant au Canada. Mais là, la CISR lui a refusé la «crédibilité», apparemment parce qu'il n'a pas revendiqué le statut de réfugié à son arrivée. Il avait d'abord essayé de l'obtenir par mariage. Je pense que lui, comme d'autres réfugiés véritables, avait été mal informé quant aux voies disponibles. Certains essaient d'autres voies et, ce faisant, perdent tout. Une possibilité d'appel sur le fond du jugement permettrait de rectifier de telles situations.

M. et M<sup>me</sup> E. sont arrivés au Canada en provenance du Salvador. Leurs trois enfants les ont rejoints plus tard. Leur demande a été rejetée par la CISR qui a rendu une ordonnance d'expulsion en juillet 1991. À l'époque, M. E. était à l'hôpital, souffrant d'un cancer terminal. Il décéda en octobre 1991. Une deuxième lettre d'expulsion arriva en janvier 1992. Maintenant, M<sup>me</sup> E. est elle-même à l'hôpital. Étant donné son état,



*[Text]*

Falls to allow Mrs. E. to leave Canada from Toronto following her release from hospital. The file was sent to Toronto in March 1992. But then Toronto immigration officials said they needed to do more paper work. Indeed, though Mrs. E. was willing to leave, the officials did not allow her and her children to leave until they, the officials, had completed the "paper work".

However, since Mrs. E. had received an exclusion order, she was cut off from welfare. As a result, the church which had already paid for the tickets for her and her children to return to El Salvador had also to pay for their food and lodging while immigration officials completed the "paper work". This matter is still not resolved.

This case illustrates the unsatisfactory relationship between the immigration policies of the federal government and the welfare policies of local and provincial governments. Many families suffer hardship because of this problem.

**Mr. Rudy Baergen, Pastor—Kitchener, Mennonite Central Committee of Canada:** Raul and Ana are a young family from Nicaragua. Raul joined the army at age 19 in 1986. He soon discovered that the public image of the Sandinistas did not agree with what he saw happening to their political prisoners. He refused to cooperate. As a result, he was punished and sent to the front line in the war against the Contras.

There he refused to fight so he was punished again and finally ordered to participate in an illegal execution. He refused to shoot and was punished again. Eventually he escaped.

After some time in the United States, he came to Canada and made a refugee claim. To our astonishment, the IRB ruled at the first level hearing that he had committed a crime against humanity, even though no such reference or accusation had been made in the hearings themselves and was, in fact, completely contrary to the evidence presented. However, since the IRB invoked this provision his refugee claim was automatically out of order. The request for leave to appeal to the Federal Court was denied with no explanation. The Federal Court judge who denied it has an acceptance rate of only 12 per cent.

Raul has participated in our weekly Spanish Bible study without fail. He is a man of conscience, as much so as anyone I know. He is hard-working. His wife, Ana, is a qualified secretary. They are exactly the kind of people Canada needs. He now faces exclusion from Canada and a most insecure future in Nicaragua where the Sandinista army can fulfil its threats again him.

*[Traduction]*

nous avons demandé aux autorités de Niagara Falls de permettre à M<sup>me</sup> E. de quitter le Canada, en partant de Toronto, après sa sortie de l'hôpital. Le dossier a été envoyé à Toronto en mars 1992. Puis les fonctionnaires de l'Immigration de Toronto ont dit qu'ils avaient encore des formalités à remplir. Ainsi donc, bien que M<sup>me</sup> E. était disposée à partir, les fonctionnaires ne l'ont pas autorisée, elle et ses enfants, à le faire tant qu'eux-mêmes n'avaient pas terminé toutes les paperasses.

Cependant, étant donné que M<sup>me</sup> E. avait fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion, on lui a coupé les prestations d'aide sociale. Aussi, l'église qui avait déjà payé les billets de retour au Salvador pour elle-même et ses enfants a dû aussi les nourrir et les loger pendant que les fonctionnaires de l'Immigration terminaient la paperasserie. La question n'est toujours pas réglée.

Cet exemple illustre le manque de coordination entre les politiques d'immigration du gouvernement fédéral et les politiques d'aide sociale des autorités locales et provinciales. De nombreuses familles ont à souffrir de ce problème.

**M. Rudy Baergen, pasteur—Kitchener, Comité central mennonite du Canada:** Raul et Ana sont une jeune famille du Nicaragua. Raul est entré à l'armée en 1986, à l'âge de 19 ans. Il s'est vite rendu compte que l'image publique des sandinistes cadrait mal avec le traitement qu'il les voyait infliger à leurs prisonniers politiques. Il refusa de coopérer. Il fut puni et envoyé en première ligne dans la guerre contre les Contras.

Il refusa de combattre, si bien qu'il fut puni de nouveau et qu'on finit par lui ordonner de participer à une exécution illégale. Il refusa de tirer et fut puni de nouveau. Il réussit à s'échapper.

Après quelque temps passé aux États-Unis, il se présenta au Canada et demanda le statut de réfugié. À notre étonnement, la CISR jugea à l'audience du premier palier qu'il avait commis un crime contre l'humanité, bien qu'aucune telle mention ou accusation n'ait jamais été faite au cours des audiences elles-mêmes et que toutes les preuves présentées allaient dans le sens tout à fait opposé. Toutefois, puisque la CISR avait invoqué cette disposition, sa demande devenait automatiquement irrecevable. Sa demande d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale a été refusée sans explication aucune. Le juge de Cour fédérale qui opposa le refus a un taux d'acceptation de 12 p. 100 seulement.

Raul a participé à nos rencontres hebdomadaires d'étude de la Bible en langue espagnole sans en manquer une seule. C'est un homme doté d'une haute conscience, aussi exigeante que celle de quiconque que je connaisse. Il est travailleur. Sa femme, Ana, est une secrétaire qualifiée. Ce sont exactement le genre de personnes dont le Canada a besoin. Il est maintenant en passe d'être déporté et confronté à un avenir des plus

[Text]

There is no doubt in my mind that in this case the IRB erred and that the Federal Court judge was wrong. We need better review and appeal procedures. We have submitted this case to the minister for humanitarian and compassionate consideration and are currently awaiting a decision.

Veronica is a sweet innocent young woman from Guatemala. She is married to Elder, a man who at a very young age had the responsibility of being assistant manager in a factory. His boss was shot in the parking lot because of involvement in promoting workers' rights. Elder was threatened. Twice they came looking for him. He and his wife fled to the United States and eventually they arrived in Kitchener to make a refugee claim.

I will never forget the visit of Elder and Veronica to my office. Through certain friendships, they had begun attending our church. Now they wanted to tell me their story. Tears flowed as Veronica recounted the years of living in total isolation, confiding in no one and being suspicious of everyone. She found it hard to learn to trust again and to not expect the worst from someone who befriended them. Now, finally, she felt able to confide and tell her story, though she would still not talk in the presence of strangers or interpreters.

I am concerned for those who come to Canada's borders and are expected to confide in a stranger, telling their story alone to an official who will determine whether they can make a claim in Canada. Many come disoriented and afraid. They are ignorant of cultural and legal expectations, often not very articulate even in their own language. Many will emphasize what they think the official wants to hear on the basis of the gossip gathered in their refugee trek.

Family X waited four years for a decision on their future in Canada. I accompanied them to several sittings of their hearing before the IRB. I was distressed by the incompetence of the appointed panel member. His questions were confusing and he became angry with the claimant for not answering them precisely, so much so that the lawyer intervened and the adjudicator agreed that he found the panel member's questions incomprehensible. The IRB's decision was negative and the family was informed that they would be removed from Canada.

Our support committee studied the judgment carefully and identified over 30 errors. We sought leave to appeal the case to the Federal Court. But the family, after such a long wait, and

[Traduction]

sombres au Nicaragua où l'armée sandiniste va pouvoir de nouveau mettre ses menaces contre lui à exécution.

Il ne fait aucune doute dans mon esprit que, dans cette affaire, la CISR s'est trompée et que le juge de Cour fédérale est dans l'erreur. Nous avons besoin de meilleurs mécanismes de réexamen et d'appel. Nous avons soumis ce cas au ministre, invoquant des considérations humanitaires, et sommes dans l'attente de sa décision.

Veronica est une jeune femme douce et innocente du Guatemala. Elle est mariée à Elder, un homme qui, à un très jeune âge, exerçait un poste de responsabilité, celui de directeur adjoint d'une usine. Son patron a été abattu dans le terrain de stationnement parce qu'il défendait les droits des travailleurs. Elder a été menacé. Deux fois des individus sont venus à sa recherche. Lui-même et sa femme se sont enfuis aux États-Unis et ont abouti à Kitchener où ils ont présenté une demande d'asile.

Je n'oublierai jamais la visite d'Elder et de Veronica à mon bureau. Par l'entremise de certains amis, ils ont commencé à fréquenter notre église. Ils voulaient maintenant me raconter leur histoire. Les larmes coulaient pendant que Veronica relatait les années de vie qu'ils ont menée dans l'isolement total, n'osant se confier à personne et se méfiant de tout le monde. Elle avait du mal à faire confiance de nouveau et à ne pas s'attendre au pire de quiconque se liait d'amitié avec eux. Là, finalement, elle a été capable de faire des confidences et de raconter son histoire, bien qu'elle continuait à refuser à parler en présence d'étrangers ou d'interprètes.

Je m'inquiète pour ceux qui se présentent à nos frontières et dont on attend qu'ils se confient à un étranger, qu'ils racontent leur histoire, seuls, à quelque fonctionnaire qui doit décider s'ils peuvent présenter une demande de statut de réfugié au Canada. Beaucoup prennent peur et ont les idées qui s'embrouillent. Ils sont ignorants de nos coutumes et de nos lois, et ont souvent du mal à s'exprimer même dans leur propre langue. Beaucoup mettent l'accent sur ce qu'ils pensent que le fonctionnaire veut entendre, sur la base de ce qu'ils ont entendu dire sur le circuit des réfugiés.

La famille X a attendu quatre ans qu'une décision soit prise sur leur avenir au Canada. Je les ai accompagnés à plusieurs de leurs audiences devant la CISR. J'ai été affligé par l'incompétence du commissaire désigné. Ses questions étaient déroutantes et il s'est fâché avec le demandeur qui n'y répondait pas de façon suffisamment précise à son gré, à tel point que l'avocat est intervenu et que l'arbitre a admis que les questions étaient incompréhensibles. La décision de la Commission fut négative et la famille a été informée qu'elle serait expulsée du Canada.

Notre comité de soutien a lu de près le jugement et mis le doigt sur plus de 30 erreurs. Nous avons demandé l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale.



[Text]

under tremendous emotional strain, left voluntarily to hide in their own country. The IRB's ruling felt like a profound rejection and humiliation. They had lost hope.

Then in July, 1992, ten months after the IRB's decision, the Federal Court ruled that indeed there were serious errors in the IRB's judgment, but with the family now outside of Canada it was deemed futile to pursue the appeal. In our view, these were genuine refugees and excellent people. They were making good contributions, both economically and socially. The IRB must be improved and a better review and appeal procedure must be set up.

**Mr. John Docherty, Mennonite House of Friendship, Montreal:** R.G. and M.L. are cousins from Mozambique. It is believed that there are 1.3 million Mozambican refugees outside of Mozambique, mostly in neighbouring countries. These two arrived in Montreal in April, 1989. Their families, with the exception of M.L.'s sister and his daughter, were killed in a 1986 attack by RENAMO forces on their home town. R.G. and M.L. tried to continue living in the area but RENAMO's continuing destruction and destabilization caused them to leave early in 1988. R.G. and M.L. travelled north by foot through Mozambique and Tanzania into Kenya, a journey of five months. They worked in Kenya's port of Mombasa until they were able to stow away on a Yugoslavian freighter in the fall of 1988. Once discovered by the crew, they were put to work on board ship without pay and locked in their cabin whenever the ship docked at port. They finally came ashore at Sorel, Quebec, by breaking a window in their cabin and escaping.

M.L. appeared before Canada's IRB in the summer of 1989 and was determined not to have a credible basis for his claim to Convention refugee status. The adjudicator then placed him in detention immediately. The transcript of the detention hearing includes the following:

Il est aussi important de souligner le fait que vous n'avez pas grand chose à retourner en Mozambique et ceci s'entrevoit sous deux volets: premièrement la perte de membres de votre famille. . .

At a detention hearing two months later, at which I argued for his release, the immigration agent actually argued that she was convinced that M.L. was more afraid of death in Mozambique than he was of Immigration Canada. This I took to be a tacit admission that M.L. was a genuine refugee. However, in the legal context it led the agent to argue that M.L. was therefore unlikely to present himself for deportation and hence ought to be kept in detention. He was released from

[Traduction]

Mais la famille, après une si longue attente et sous l'effet d'une énorme pression psychologique, est partie volontairement se cacher dans son pays d'origine. Elle a ressenti le jugement de la CISR comme un rejet et une profonde humiliation. Ils avaient perdu espoir.

Puis, en juillet 1992, 10 mois après la décision de la Commission, la Cour fédérale a tranché qu'il y avait effectivement de graves erreurs dans le jugement, mais la famille étant déjà repartie, il a semblé futile de continuer avec l'appel. À notre sens, c'était là des véritables réfugiés et des personnes hautement honorables. Elles apportaient au Canada une excellente contribution, tant économique que sociale. Il faut améliorer la façon de travailler de la CISR et mettre sur pied de meilleurs mécanismes de réexamen et d'appel.

**M. John Docherty, Maison d'amitié mennonite, Montréal:** R.G. et M.L. sont des cousins originaires du Mozambique. On estime à 1,3 million le nombre de Mozambicains réfugiés à l'étranger, la plupart dans les pays avoisinants. Ces deux-là sont arrivés à Montréal en avril 1989. Leurs familles, à l'exception de la sœur de M.L. et de sa fille, furent tuées en 1986 lors d'une attaque des forces du RENAMO contre leur ville natale. R.G. et M.L. ont tenté de rester dans la région mais les attaques incessantes et la déstabilisation provoquées par le RENAMO les a poussés à partir début 1988. R.G. et M.L. ont traversé à pied le Mozambique et la Tanzanie, jusqu'au Kenya, soit une marche de cinq mois. Ils ont travaillé dans le port kenyan de Mombasa jusqu'à ce qu'ils puissent embarquer clandestinement sur un cargo yougoslave à l'automne 1988. Une fois découverts par l'équipage, ils ont été forcés de travailler sur le navire sans être payés et étaient enfermés dans leur cabine chaque fois qu'il touchait un port. Ils ont fini par réussir à rejoindre le rivage à Sorel, au Québec, en cassant le hublot de leur cabine pour s'échapper.

M.L. a comparu devant la CISR dans le courant de l'été 1989, laquelle déterminait que sa demande de statut de réfugié au sens de la Convention n'avait pas de fondement crédible. L'arbitre le plaça alors immédiatement en détention. Le procès-verbal de l'audience contient notamment le passage suivant:

The fact must also be stressed that you don't have much to return to in Mozambique, as evidenced by two circumstances: first, the loss of the members of your family. . .

Lors d'une audience de détention, deux mois plus tard, où je demandais sa libération, l'agente d'immigration a même dit être convaincue que M.L. craignait davantage de mourir au Mozambique qu'il ne craignait Immigration Canada. J'y voyais une reconnaissance tacite que M.L. était un véritable réfugié. Toutefois, dans le contexte juridique, cela amenait l'agente à arguer que M.L. était par conséquent peu susceptible de se présenter de lui-même pour l'expulsion et qu'il

*[Text]*

detention a few days later, on October 31, 1989, when I paid a \$2000 cash bond and signed an \$8000 conditional bond for his release. He lived in our home for the next seven months, during which time he was obligated to report to Immigration twice a week. In the legal wranglings that took place during this time, we petitioned the minister on humanitarian and compassionate grounds.

M.L.'s cousin, R.G., began his credible basis hearings in early 1990 before the same adjudicator. This adjudicator refused to remove himself from the case. He argued that he had not already made up his mind on the outcome. An appeal to the Federal Court to have him removed was rejected and he therefore heard the case and ruled in October, 1990, that R.G., likewise, had no credible basis for his claim. We then petitioned for humanitarian and compassionate grounds for R.G. as well. Fortunately, both R.G. and M.L. were given permits just before the Honourable Barbara McDougall left her post in early 1991. Both R.G. and M.L. are now awaiting permanent residence status.

M.K. is a citizen of Sierra Leone. M.K.'s uncle was involved in an attempted coup in 1987. After the arrest of his uncle, military and police authorities came to his house where they beat him, his wife, his aunt and his aunt's grown children. These beatings caused serious damage to M.K.'s spine. Also, by pouring a certain liquid into one eye they blinded him in that eye. He was taken to a military hospital where he received no treatment, only painkillers. His wife was hospitalized for two weeks.

M.K.'s aunt eventually got him released from the military hospital by bribing the guards. He then made his way to Guinea where he stayed in hiding for two years. In May, 1989, his aunt got word to him that the authorities were looking for him again. He then left Guinea, came to Canada and claimed refugee status. While his hearings before Canada's IRB were taking place in October, 1989, his uncle was executed along with five other conspirators. M.K. claims he had no part in the conspiracy but authorities in Sierra Leone believed he acted as a messenger for the conspirators.

In November, 1989, M.K. was notified that Canada's IRB had ruled that he was not a Convention refugee. At this time he was in hospital awaiting surgery on his spinal cord. Also, his wife had arrived and made her own refugee claim. Removal proceedings against him were suspended until he should be fit to travel and until his wife could have her hearings.

Since her claim was based on her husband's experiences, and since he had already been rejected, she was also rejected

*[Traduction]*

devait donc rester en détention. Il fut libéré quelques jours plus tard, le 31 octobre 1989, lorsque j'ai accepté de payer une caution de 2 000 \$ et signé une caution conditionnelle de 8 000 \$. Il a vécu avec nous pendant les sept mois suivants, et pendant tout ce temps il devait se présenter à l'Immigration deux fois par semaine. Au cours des péripéties juridiques qui se sont succédées pendant tout ce temps, nous avons adressé une pétition au ministre invoquant des considérations humanitaires.

R.G., le cousin de M.L., a entamé ses audiences sur sa crédibilité début 1990, devant le même arbitre. Celui-ci refusa de se désister, affirmant qu'il n'avait pas de préjugés sur le dossier. Un appel auprès de la Cour fédérale pour que le dossier lui soit retiré fut rejeté et c'est donc lui qui entendit l'affaire et jugea en octobre 1990 que R.G., lui non plus, n'avait pas de fondement crédible. Nous avons donc adressé une pétition au ministre invoquant des considérations humanitaires pour lui aussi. Heureusement, l'honorable Barbara McDougall, peu avant qu'elle ne quitte le portefeuille début 1991, leur a accordé l'autorisation de rester. R.G. et M.L. sont tous deux en attente du statut de résident permanent.

M.K. est citoyen de la Sierra Leone. Son oncle avait été mêlé à une tentative de coup d'État en 1987. Après l'arrestation de l'oncle, les autorités militaires et policières sont venues chez lui et l'ont battu, de même que sa femme, sa tante et les enfants adultes de sa tante. Les coups ont gravement endommagés la colonne vertébrale de M.K. De même, il a perdu la vue d'un oeil après qu'on y ait déversé un certain liquide. On l'a emmené dans un hôpital militaire où il n'a reçu aucun traitement, uniquement des antidouleurs. Sa femme est restée hospitalisée pendant deux semaines.

La tante de M.K. a réussi à le faire libérer de l'hôpital militaire en soudoyant les gardiens. Il réussit à se rendre jusqu'en Guinée où il resta caché pendant deux ans. En mai 1989, sa tante a appris que les autorités le recherchaient de nouveau. Il quitta alors la Guinée, arriva au Canada et demanda le statut de réfugié. En octobre 1989, pendant les audiences devant la CISR, son oncle fut exécuté en même temps que cinq autres conspirateurs. M.K. affirme qu'il n'était pas partie prenante à la conspiration mais que les autorités de la Sierra Leone pensaient qu'il avait joué le rôle de messenger entre les conspirateurs.

En novembre 1989, M.K. reçut notification que la CISR canadienne lui refusait le statut de réfugié. Il se trouvait alors à l'hôpital, en attente d'une opération chirurgicale sur sa colonne vertébrale. Par ailleurs, sa femme venait d'arriver et avait présenté sa propre demande de statut de réfugié. L'ordonnance d'expulsion contre lui fut suspendue jusqu'à ce qu'il soit en état de voyager et jusqu'à l'audition de sa femme.

Étant donné que la demande de la femme était basée sur ce qui était arrivé à son mari et que la demande de celui-ci avait



*[Text]*

in May, 1990. They were requested to come to immigration offices and make departure arrangements. However, rather than risk being returned to Sierra Leone, they chose to go underground. At this time we worked hard to have the minister, again the Honourable Barbara McDougall, review the case on an H and C basis. In January, 1991, the local CIC sent instructions that they could come and make permanent resident applications. We presume that their H and C appeal had been approved.

P.I. is a businessman from Nigeria. He is also Christian. In December, 1990, he was doing business in northern Nigeria, which is primarily Muslim. While there, he organized a meeting of Christian businessmen from the south who were working in the north at the time. There were 40 people at the meeting and P.I. said some things critical of Islam and the government. Unknown to P.I., there were three secret service agents at this meeting. He returned to Lagos the next day and was arrested and taken to prison. While in prison, he was beaten on the head and body with metal bars and tortured by being burned and having hot metal bars pressed against his chest. He remained in prison until August, 1991, when one of his business colleagues secured his release by bribing the prison warden. He immediately left for Canada.

While in Montreal he was examined by a local doctor for immigration purposes and the doctor's report, which referred to the scars on his chest, was in the evidence presented at his hearings. The IRB heard his claim on January 23, 1992, but it ruled on May 18, 1992, that he was not a Convention refugee.

P.I. suffers from chronic headaches, a weakness on his right side and difficulties with his vision, all of which he attributes to the beatings he received in prison. At present, his lawyer is seeking leave to appeal to the Federal Court.

These stories demonstrate that Canada's refugee system, though comparatively good, needs to be improved in certain areas.

**Mr. Jantzen:** In conclusion, we do not question the need for new immigration laws. Immigration realities have changed. The number of newcomers accepted annually by Canada has almost tripled over the last eight years. It is nearly 250,000 thousand. We acknowledge that the proposed legislation has various positive aspects. However, we have serious reservations about some of the provisions for refugees. We believe they will reduce substantially the number of refugees admitted to Canada.

We are not saying that the proper way to help refugees is to bring them all to Canada. Clearly, it is not. We are working hard to resolve refugee problems within their regional con-

*[Traduction]*

déjà été rejetée, la sienne fut rejetée également en mai 1990. On leur demanda de se présenter aux bureaux de l'Immigration pour prendre les dispositions pour leur départ. Cependant, plutôt que de risquer d'être renvoyés en Sierra Leone, ils optèrent pour la clandestinité. Nous avons pris les choses en main et demandé au ministre, toujours l'honorable Barbara McDougall, de revoir le dossier sur la base de considérations humanitaires. En janvier 1991, le bureau d'immigration local fit savoir qu'ils pouvaient venir présenter une demande de résident permanent. Nous supposons que leur appel pour considérations humanitaires a été accepté.

P.I. est un homme d'affaires du Nigeria. Il est également chrétien. En décembre 1990, il était pour affaires dans le nord du pays, région principalement musulmane. Pendant son séjour, il organisa une rencontre d'hommes d'affaires chrétiens du sud qui travaillaient dans le nord. Ils étaient 40 et P.I. lança quelques paroles critiques à l'égard de l'Islam et du gouvernement. Or, à son insu, trois agents secrets se trouvaient dans l'assistance. Lorsqu'il rentra à Lagos le lendemain, il fut arrêté et emmené en prison. Là, on le roua de coups sur la tête et le corps avec des barres en métal et on le tortura en lui appliquant des barres métalliques chauffées à blanc sur la poitrine. Il resta en prison jusqu'en août 1991, lorsqu'un de ses collègues parvint à le faire libérer en soudoyant le directeur. Il partit immédiatement pour le Canada.

À Montréal, il fut examiné par un médecin local, aux fins de son dossier d'immigration, et le rapport de celui-ci, qui faisait mention des cicatrices sur sa poitrine, faisait partie des preuves présentées aux audiences. La CISR a entendu sa cause le 23 janvier 1992 mais trancha le 18 mai qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention.

P.I. souffre de maux de tête chronique, d'une faiblesse musculaire du côté droit et de troubles de la vue, maux qu'il attribue aux coups reçus en prison. Son avocat a demandé autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale.

Tous ces récits démontrent que le système de réfugié canadien, bien qu'il soit comparativement bon, a besoin d'être amélioré sur certains points.

**M. Jantzen:** En conclusion, nous ne contestons pas la nécessité d'une remise à neuf des lois en matière d'immigration. Les réalités de l'immigration ont changé. Au cours des huit dernières années, le nombre des nouveaux arrivants admis chaque année au Canada a presque triplé, pour atteindre près de 250 000 personnes. Nous reconnaissons que le projet de loi a quelques aspects positifs. Cependant, nous formulons de graves réserves concernant certaines des dispositions relatives aux réfugiés. Nous pensons qu'elles vont sensiblement réduire le nombre des réfugiés admis au Canada.

Cela ne revient pas à dire que la bonne façon d'aider les réfugiés soit de les amener tous au Canada. Ce n'est certainement pas la solution. Nous nous efforçons de résoudre les pro-

*[Text]*

texts in various parts of the world. We support the government's efforts in this regard and encourage it to undertake further efforts. Nevertheless, we are concerned for those who need protection, including those who apply from abroad and those who make their way to Canada's border.

The minister, in his July 27 appearance before the House of Commons committee, reported on a conversation with the mayor of a large city about the cost of refugees.

I said. . . what about all those people who immigrate into Canada and work. . . as businessmen, as skilled people, as technicians, as good productive people? You have not invested one penny in the birth of those kids. You have not invested one penny to educate them. You have not invested one penny into bringing them here. Yet the minute they come and start to work, you get all the taxes and benefits. I would like to see that on a balance sheet. I am sure the cost of refugees is tiny versus the great benefits. . . from immigration.

The minister's words are instructive for at least three reasons: First, they state that Canada receives substantial benefits from immigration as a whole. Indeed, according to other governmental statements, these benefits are a primary reason for immigration. Second, the minister emphasizes that the cost of refugees is "tiny". We would add that many refugees also make significant contributions, though the process for determining who is a genuine refugee obviously involves some costs. Third, the minister says that the benefits which Canada receives are due, in part, to the training and education of the immigrants given to them by their home countries, which usually are poorer countries. Surely that we receive such benefits should make Canada generous, both in accepting a substantial number of refugees and in allowing newcomers to benefit from Canada's social services.

Our concern for refugees is based also on other factors. There is an obligation, set forth in the U.N. Convention and in the title of this submission. Because of this obligation and because the cost is "tiny", we ask that the proposed barriers which will prevent people from getting access to Canada's refugee determination system be removed, and that the mechanisms for reviewing rejected claims be improved.

We have gone somewhat longer than we had hoped, but we thank you for letting us make our presentation.

*[Traduction]*

blèmes des réfugiés dans leur contexte régional, un peu partout dans le monde. Nous appuyons les efforts du gouvernement en ce sens et l'encourageons à faire encore plus. Néanmoins, nous craignons pour ceux qui ont besoin de protection, y compris ceux qui présentent leur demande depuis l'étranger et ceux qui demandent l'asile à la frontière.

Le ministre, lors de sa comparution du 27 juillet devant le comité de la Chambre des communes, a relaté une conversation avec le maire d'une grande ville concernant le coût des réfugiés.

J'ai répondu. . . qu'en est-il de toutes ces personnes qui immigreront au Canada et travaillent. . . comme gens d'affaires, techniciens, des personnes productives? Vous n'avez pas investi un sou dans la naissance de ces enfants. Vous n'avez pas investi un sou pour les éduquer. Vous n'avez pas investi un sou pour les amener ici. Pourtant, dès lors qu'ils arrivent et commencent à travailler, vous obtenez tous les impôts et les avantages. Je serais curieux de savoir ce que cela représente financièrement. Je suis certain que le coût des réfugiés est minime par rapport aux avantages considérables qu'ils apportent. . .

Les paroles du ministre sont instructives à trois titres au moins. Premièrement, elles établissent que le Canada dérive des avantages substantiels de l'immigration dans son ensemble. De fait, selon d'autres déclarations gouvernementales, ces avantages sont la raison première qui nous fait ouvrir nos portes aux immigrants. Deuxièmement, le ministre souligne que le coût des réfugiés est «minime». Nous ajoutons à cela que maints réfugiés contribuent également de façon importante à notre société, encore que le processus de détermination du statut de réfugié véritable comporte à l'évidence certains coûts. Troisièmement, le ministre affirme que les avantages que le Canada retire tiennent en partie à l'instruction et à la formation que les immigrants ont reçu dans leur pays d'origine, lesquels sont généralement des pays plus pauvres que nous. Le fait que nous bénéficions de ces avantages devrait rendre le Canada généreux, tant sur le plan du nombre des réfugiés que nous accueillons que sur le plan des services sociaux que le Canada octroie aux nouveaux venus.

D'autres facteurs encore motivent notre souci à l'égard des réfugiés. Nous avons une obligation morale, énoncée dans la Convention des Nations Unies et dans le titre de notre mémoire. C'est à cause d'elle, et parce que le coût est «minime», que nous demandons que les barrières que l'on projette d'ériger pour empêcher les gens d'accéder au système canadien de détermination du statut de réfugié soit enlevées et que les mécanismes de réexamen des demandes rejetées soient améliorés.

Notre présentation a duré un peu plus longtemps que nous ne l'espérions, mais nous vous remercions de nous avoir permis de la faire.



[Text]

**The Acting Chairman:** You have been very helpful. Particularly helpful for me were the cases to which you drew our attention.

**Senator Hébert:** I also thank you for these cases. Listening to them leaves no doubt in our minds that you have lived personally with these people. The other step that this committee has decided to take is to hear people who have been accepted as refugees tell their stories.

I do not have very many questions to ask because I think your brief is very balanced. It emphasizes the good aspects of this bill and points out, with many good arguments, the lacunae.

There is one sentence at the end of your brief on which I would like to have your comments. You say:

However, we have serious reservations about some of the provisions for refugees. We believe they will reduce, substantially, the number of refugees admitted to Canada.

I do not want to ask you a political question of any sort, but from your contact with your fellow Canadians in your church and outside of your church, as well as your contact with refugees, do you feel that Canadians want less refugees than we are now receiving, and that the government would be reacting to this fear or uneasiness toward the relatively small number of refugees coming in?

**Mr. Baergen:** Within Canada there is fear of refugees and fear of more immigration. People think that refugees come and take jobs away, and so on. However, that may be a surface feeling of many people. I am interested in what has happened in the Kitchener-Waterloo area where we have a community of about 5,000 Latin Americans, besides others. Under the proposed legislation, I do not think that any of those people would have been accepted as refugees in Canada because they came through the United States. They are now in Kitchener-Waterloo and are making a significant contribution. Even though there are some difficulties with which the community continues to work, I think that if one were to ask the people of the community whether they would want these 5,000 people to leave, the over-all answer would be "no, they are contributing something to us". We have some problems that we need to work on yet, but in the long run they will make a very significant contribution to our community and to Canada.

It is not that clear that Canadians do not want more refugees. That may be the surface answer you get, but underneath I am not so sure that it holds.

**Senator Hébert:** But Canadians,—you, myself and everyone here—cannot be insensitive to what we see every day on

[Traduction]

**Le président suppléant:** Elle était très intéressante. Personnellement, j'ai trouvé particulièrement utile les cas sur lesquels vous avez attiré notre attention.

**Le sénateur Hébert:** Je vous remercie également de nous les avoir relatés. En vous écoutant, on se rend compte que vous avez partagé personnellement la vie de ces gens. Une autre démarche que notre Comité a décidé d'entreprendre est d'inviter des gens qui ont été acceptés comme réfugiés à nous conter leur histoire.

Je n'ai pas beaucoup de questions à poser car j'ai trouvé votre mémoire très équilibré. Il souligne les bons aspects de ce projet de loi et fait ressortir, avec beaucoup de bons arguments, les lacunes.

Il y a une phrase vers la fin de votre mémoire sur laquelle j'aimerais revenir. Vous dites:

Toutefois, nous formulons de graves réserves concernant certaines des dispositions relatives aux réfugiés. Nous pensons qu'elles vont réduire sensiblement le nombre de réfugiés admis au Canada.

Je n'ai pas l'intention de vous entraîner dans un débat politique, mais de par vos contacts avec vos concitoyens, au sein de votre église et en dehors, de même qu'avec les réfugiés, pensez-vous que les Canadiens souhaitent admettre moins de réfugiés qu'à l'heure actuelle et que le gouvernement ne fait que réagir à cette crainte ou à rejet ce malaise devant le nombre relativement faible que nous acceptons aujourd'hui?

**M. Baergen:** Il existe au Canada une crainte face aux réfugiés et à l'immigration. Les gens pensent que les réfugiés vont leur prendre leurs emplois, etc. C'est une réaction épidermique qu'éprouvent peut-être beaucoup de gens. Mais il est intéressant de voir ce qui est arrivé dans la région de Kitchener-Waterloo, où vivent aujourd'hui près de 5 000 Latino-Américains, entre autres. Aux termes du projet de loi, je ne pense pas qu'aucun d'eux aurait été accepté comme réfugié parce qu'ils sont arrivés via les États-Unis. Ils sont maintenant établis dans la région de Kitchener-Waterloo et ils contribuent de façon substantielle à la société. Même si certaines difficultés existent, que la collectivité s'efforce de résoudre, je pense que si l'on demandait aux habitants de la région s'ils veulent voir repartir ces 5 000 personnes, je suis sûr que la majorité répondrait: «Non, ils nous apportent quelque chose». Il y a certes quelques problèmes qui restent à résoudre, mais à long terme ils contribueront de façon très substantielle à notre collectivité et au Canada.

Il n'est pas évident que les Canadiens soient opposés à l'accueil d'un plus grand nombre de réfugiés. C'est peut-être la réaction épidermique immédiate que vous entendez, mais à un niveau plus profond je ne suis pas sûr que ce soit vrai.

**Le sénateur Hébert:** Mais les Canadiens—vous, moi et tout le monde ici—ne peuvent rester insensibles à ce que nous

[Text]

our televisions about the refugees of Somalia, the former Yugoslavia and other places, especially Asia, Africa and now in Europe. As Canadians, we always repeat to ourselves that we are good people. We are, but how can we be insensitive to the point of having this fear of being invaded by refugees when we hear through TV and the press of the great numbers of refugees around the world? In Canada, we are not receiving a lot of refugees per capita; we are not being invaded. We are being almost stingy, and this legislation will make us even more stingy. We will receive fewer refugees than we have in the past if this bill is passed, and in the past, I do not think we did well enough.

Do you think that we are becoming as selfish as the Europeans have been toward refugees in recent years?

**Mrs. De Puricelli:** I think the press has, unfortunately, also contributed to a negative image of refugees. In Toronto there have been a number of articles about people who come here and abuse the system and live on welfare. Unfortunately, the system was set up so that when they got here they were not allowed to work and were forced to go onto welfare.

I am amazed at the many groups of people in Canada who know nothing about the refugees coming here. Many well educated people are completely ignorant of the programs through which they can help. Once they become aware of these, many people are very willing to contribute and help.

**Senator Hébert:** Who should distribute this information if the media is not that helpful? Do you think the government should do more toward explaining our duty as a signatory of the Geneva Convention, the need, which is enormous, and the very small contribution that we are making as a nation? Do you think it should be better publicized by the government if the media is not doing its job, as is very often the case?

**Mr. Jantzen:** Government and many public institutions, including churches, can play a leadership role. A government cannot be totally insensitive to what it hears from the people at large, but it can provide leadership. We hope very much that that leadership will be forthcoming. As my colleagues have said, we feel that there is a solid basis for encouraging more generosity rather than less generosity toward refugees, which generosity is not costly to us.

So, yes, we do hope that public figures, the government and all public institutions can help to provide leadership and encourage a different public attitude.

[Traduction]

voyons chaque jour sur nos écrans de télévision sur les réfugiés de Somalie, de l'ex-Yougoslavie et d'autres lieux, particulièrement l'Asie, l'Afrique et maintenant l'Europe. En tant que Canadiens, nous nous targuons toujours de nos qualités morales. Elles sont réelles, mais comment pouvons-nous rester insensibles au point d'avoir cette crainte d'être envahis par les réfugiés, lorsque nous entendons à la télévision et lisons dans la presse les nombres importants de réfugiés partout dans le monde? Nous n'en recevons pas beaucoup au Canada, par habitant; nous ne sommes pas envahis. Nous frisons déjà la mesquinerie et ce projet de loi ne fera que l'amplifier. Nous admettrons moins de réfugiés que par le passé si le projet de loi est adopté, et je pense que nous n'avons déjà pas suffisamment fait jusqu'à maintenant.

Pensez-vous que nous devenions aussi égoïstes que les Européens l'ont été à l'endroit des réfugiés ces dernières années?

**Mme De Puricelli:** Je pense que, malheureusement, la presse a contribué à l'image négative des réfugiés. À Toronto, toute une série d'articles ont paru sur les gens qui viennent ici, abusent du système et vivent de l'aide sociale. Malheureusement, le système était fait de telle façon que ces gens n'ont pas le droit de travailler et n'ont d'autre moyen que de vivre des prestations sociales.

Je suis abasourdie de voir à quel point beaucoup de gens au Canada sont ignorants des réfugiés qui viennent ici. Même des gens très instruits ignorent tout des programmes par l'entremise desquels ils pourraient fournir une aide. Une fois informés, beaucoup de gens sont tout à fait disposés à contribuer et à aider.

**Le sénateur Hébert:** Qui devrait disséminer cette information si les médias ne le font pas? Pensez-vous que le gouvernement devrait mieux expliquer notre devoir en tant que signataire de la Convention de Genève, les besoins—qui sont énormes—et notre très faible contribution nationale? Pensez-vous que le gouvernement devrait mieux informer l'opinion, si les médias ne font pas leur travail, comme c'est souvent le cas?

**M. Jantzen:** Le gouvernement et beaucoup d'autres institutions, y compris les églises, peuvent jouer un rôle d'aiguillon. Un gouvernement ne peut rester totalement insensible à l'opinion publique dans son ensemble, mais il se doit de montrer l'exemple. Nous espérons beaucoup que ce sera le cas. Comme mon collègue l'a dit, nous pensons qu'il y a des arguments solides en faveur d'une plus grande générosité, plutôt que d'une moindre générosité à l'égard des réfugiés, d'autant que cette générosité ne nous coûte guère.

Donc, oui, nous espérons que les notables, le gouvernement et toutes les institutions publiques peuvent montrer la voie et infléchir l'opinion publique.



[Text]

**Senator Hébert:** We have at least one Canadian example of an action of the government during the time of Mr. Clark when they sensitized the population to receive thousands of Cambodian boat people at the time. We were all happy about it and proud of it. The government was rightly boasting about what we had done. Why are we going the other way now? Not only is the government not trying to open doors, create enthusiasm, asking the cooperation of families, churches, municipalities, and so on, but they are saying, "Do not worry about your jobs, and so on. We will have a tougher bill and less of these people coming and taking our jobs." I do not say that it is couched in quite those words, but it sounds to me that it is a bit like that.

**Mr. Docherty:** Concerning the scenario just described about us feeling good about sponsoring refugees and Vietnamese boat people to come to Canada, perhaps we felt good because we had control over who we brought into the country. We said, "Yes we will accept "x" number of people and they will come from there." The government also felt good in that they had control over who came into the country and who did not.

The problem we experience in Montreal at Maison de l'amitié, where I work, is that we work very little with refugee sponsorships, though we do work with them to some degree. By and large, our work is with refugee claimants—that is, people who have come here under their own steam and said, "I cannot stay where I was born and where I grew up; I need protection." I hear that kind of refugee described as a queue-jumper and a welfare frauder.

Personally, I do not think it is helpful in terms of developing an atmosphere of welcomeness here in the country. It is not helpful for the government, whether it be this government or any other government, to characterize refugees when they come in groups together as being difficult for us to accept and it is not helpful where the refugee determination process becomes more stringent in terms of accessibility because that sends out the signal—perhaps unconsciously, perhaps not—that we need to get more stringent because we have too many people abusing our system. Personally, I do not believe that it is the case that we have too many people abusing the system. I am sure that we have some and I would be the first to admit that. But in terms of the government making positive steps, one positive step would be not to make negative steps.

**Senator Hébert:** It is funny that whenever we discuss these matters with people who are in personal contact with the refugee status claimants the idea is that there are a lot of people abusing the system. This is being mentioned often and quite often it is occurring too often for my taste as an excuse for this new, tougher law. Whenever we discuss the matter with people who are in contact with refugees personally, be they lawyers or people from churches, they deny that. They say that

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Nous avons au moins un exemple canadien d'une initiative prise sous M. Clark, lorsqu'on a sensibilisé la population au sort des *boat people* cambodgiens, dont nous avons accueilli des milliers. Nous en étions tous très heureux et fiers. Le gouvernement s'en est vanté à juste titre. Pourquoi faire le contraire maintenant? Non seulement le gouvernement ne cherche-t-il pas à ouvrir les portes, à susciter l'enthousiasme, à demander la coopération des familles, des églises, des municipalités etc., mais il dit au contraire: «Ne vous inquiétez plus pour vos emplois et tout cela. Nous aurons une loi plus stricte, et moins de ces réfugiés vont venir prendre vos emplois». Certes, ce n'est pas dit exactement en ces termes, mais ce me semble être le message d'ensemble.

**M. Docherty:** Pour ce qui est du cas que vous venez d'évoquer, celui des *boat people* vietnamiens, nous nous sentions peut-être à l'aise parce que nous contrôlions l'afflux. Nous avons dit: «Oui, nous allons accepter X nombre de personnes, venant de tel endroit». Le gouvernement a été rassuré en ce sens qu'il décidait qui était admis et qui ne l'était pas.

Le problème que je rencontre à Montréal à la Maison de l'amitié, où je travaille, c'est que nous ne voyons que très peu de réfugiés parrainés, même s'il y en a. Dans l'ensemble, nous avons affaire à des demandeurs d'asile—c'est-à-dire des gens qui sont venus par leurs propres moyens, disant «Je ne peux rester là où je suis né et où j'ai grandi; j'ai besoin de protection». C'est le genre de réfugiés que l'on qualifie de resquilleurs et de profiteurs.

Personnellement, je ne pense pas que ce genre d'attitude contribue à établir une atmosphère d'accueil dans notre pays. Il n'est pas bon que le gouvernement, qu'il s'agisse de celui-ci ou de tout autre, donne à entendre qu'il est difficile pour nous d'accepter les réfugiés venant en groupe, il n'est pas bon que le système de détermination du statut de réfugié devienne moins accessible car le message que l'on envoie alors—peut-être inconsciemment, peut-être consciemment—c'est qu'il faut fermer les frontières davantage parce que trop de gens abusent du système. Personnellement, je ne pense pas du tout que ce soit le cas. C'est vrai, il en existe et je suis le premier à le reconnaître. Mais pour ce qui est des gestes positifs que le gouvernement pourrait faire, un geste positif serait déjà de ne pas faire de gestes négatifs.

**Le sénateur Hébert:** Il est étrange que, chaque fois que nous parlons de ces choses avec des gens qui sont en contact personnel avec les demandeurs d'asile, il y a dans l'air cette idée que beaucoup abusent du système. C'est ce que l'on entend dire souvent, beaucoup trop souvent à mon goût, pour excuser cette nouvelle loi plus restrictive. Chaque fois que nous en parlons avec des gens qui sont personnellement au contact des réfugiés, qu'ils soient avocats ou bénévoles des

[Text]

the abusers represent a very tiny portion of those coming into the country and claiming refugee status. Those who are saying that it is a terrible abuse and that we have to stop all the queue jumping, and so on, are people from the press, politicians and bureaucrats who have little, if any, contact with these people.

I am amazed at this discrepancy. You are sure of what you said, namely, that abuses are very small?

**Mr. Baergen:** I know of very few. There are abuse situations in the refugee community, but it certainly would not be any greater than in the broader community. On the whole, the refugee community is responsible. That is from my personal experience in Kitchener-Waterloo.

**Mr. Jantzen:** You mentioned this concern about queue jumping. That reflects a failure to appreciate that there are two queues. One is immigration, the other is refugees. We would be very grateful if there could be a greater distinction between those two categories. If we talk about immigration, it is legitimate to talk about queues. But when they talk about refugees, that is another matter. We wish that the legislation were conceived in a way that could keep those two concepts separate and distinct; unfortunately, that is not the case.

**Senator Hébert:** I agree with you. There is a lot of confusion in the public, on the television and even here sometimes. The fact that the bill deals with the two matters in the same bill is adding to that confusion.

**Senator Di Nino:** First, I want to thank you on a well-thought out and balanced presentation. Your brief covers certain concerns and recognizes certain challenges that those who prepare the legislation have, and certain challenges that the Government of Canada has to face in dealing with it. This is the first time that I have heard—and I applaud what you stated in the brief—that Canada cannot solve all the refugee problems alone. That is a fact that we should keep in mind. It is an international problem.

I should also like to suggest that the wonderful work that you have done, in particular with those from less fortunate countries, is universally recognized and you all should be applauded on that. I wish to touch on a couple of points that may paint the wrong picture and then I will come back to one or two things.

I do not think that you meant to, but I got the impression from your presentation that you were painting most IRB members, or adjudicators, or those who deal with refugees, with a very broad brush and not on very positive terms. I do not think you meant to do that. Am I correct?

**Mr. Jantzen:** That is correct. We did not mean to do that.

[Traduction]

églises, ils le contestent. Ils disent que les profiteurs ne représentent qu'une minuscule proportion de tous les demandeurs du statut de réfugié. Ceux qui font état d'abus énormes et disent qu'il faut mettre un terme à tous ces resquillages, etc. sont des journalistes, des politiciens et des bureaucrates qui n'ont guère de contact, ou pas du tout, avec les réfugiés.

Cet écart de perception me laisse perplexe. Vous êtes certains de ce que vous avancez, à savoir que les abus sont très peu nombreux?

**M. Baergen:** Je n'en connais que très peu. Il y a certainement des profiteurs, mais pas plus chez les réfugiés que dans n'importe quel autre groupe. Dans l'ensemble, les réfugiés ont le sens des responsabilités. C'est l'impression que je retire de mon expérience personnelle à Kitchener-Waterloo.

**M. Jantzen:** Vous avez mentionné cette idée que les réfugiés resquilleraient dans la file d'attente. C'est parce que l'on ne sait pas qu'il y a deux files d'attente. L'une, ce sont les immigrants, l'autre, ce sont les réfugiés. Il faudrait distinguer davantage entre ces deux catégories. Dans le cas des immigrants, il est légitime de parler de file d'attente. Mais c'est une autre histoire s'agissant des réfugiés. Nous aimerions que la législation soit conçue de manière à bien distinguer entre ces deux notions; malheureusement, ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Hébert:** Je suis d'accord avec vous. Il y a beaucoup de confusion dans l'esprit du public, à la télévision et parfois même ici. Le fait que le projet de loi traite des deux en même temps ne fait qu'ajouter à la confusion.

**Le sénateur Di Nino:** Je voudrais d'abord vous remercier d'un exposé très réfléchi et équilibré. Votre mémoire couvre un certain nombre d'aspects et reconnaît les difficultés avec lesquelles se débattent ceux qui rédigent la législation et que rencontre le gouvernement du Canada. C'est la première fois que j'entends dire ici—et j'applaudis—que le Canada ne peut résoudre seul tout le problème des réfugiés. C'est une réalité à ne pas perdre de vue. Le problème est international.

L'excellent travail que vous avez accompli, en particulier avec ceux qui viennent des pays les plus démunis, est universellement reconnu et vous méritez tous nos applaudissements. J'aimerais revenir sur quelques petites choses que vous avez dites et qui pourraient donner une fausse impression, avant de passer à autre chose.

Je ne pense pas que c'était votre intention, mais j'ai retiré l'impression de votre exposé que vous considériez la plupart des membres de la CISR, c'est-à-dire les arbitres, ou ceux qui décident des demandes, de façon très peu positive, en les mettant tous dans le même sac. Je ne pense pas que ce soit l'impression que vous vouliez donner. Est-ce que je me trompe?

**M. Jantzen:** Pas du tout, ce n'était pas notre intention.



[Text]

**Senator Di Nino:** Most of them are still caring and concerned people who do a very good job. Am I correct, in your opinion?

**Mr. Jantzen:** Yes.

**Mr. Docherty:** Perhaps part of the problem there is that we end up usually getting involved with people who are in crisis, who have been rejected, or who have difficulties. Therefore we become involved in cases where there are difficulties already and perhaps we get a slanted view.

**Senator Di Nino:** I agree. I am quite sure you did not mean to do that. I just wanted to put on record the fact that that is the case.

I have stated a couple of times already during these hearings that the problem with presenting these wonderful, heart-wrenching stories is that we are talking about an extreme. One could probably bring as many cases of the extreme on the other side. I do not want to single out any particular group, but as you undoubtedly know, some serious problems were created by the manner in which we allowed the boat people to come in. We should not deal with it because by far the largest number of them are wonderful citizens, which we welcome.

I caution that whenever we bring examples of one extreme, one can give some on the other side also. We should be dealing with the masses in the middle. I totally support anything you said as long as we agree that that is the case, because I am a product of the immigration policy of this country. I am an immigrant. I came here and I think I made a contribution to this country, as have the largest majority—and I am not talking about 95 per cent but probably 99.9 per cent of the people who come into this country.

I want to put those two things on the record because I think our record in dealing with refugees and dealing with immigrants is a particularly good one, if not the best in the world.

I should like to pick up on the point that Pastor Baergen dealt with. You are absolutely right. The problem of recognition of the contribution and the acceptance of the immigrant or refugee population seems to be one where it is a response to an article in a paper, or a story somewhere in a police column. The comment made by Miss De Puricelli also deals with that situation.

I should like to throw you another challenge. You talked about the press and the way that they sensationalize things. Mr. Jantzen mentioned also in his comments that part of the problem is your problem; part of the responsibility is your responsibility. My colleague Senator Hébert did not touch upon this, but when the government—and this is totally non-political—takes on a responsibility to promote or market good news, the opposition automatically yells foul because it

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** La plupart d'entre eux sont des gens très ouverts et chaleureux qui font un excellent travail. Ai-je raison, à votre avis?

**M. Jantzen:** Oui.

**M. Docherty:** Le problème tient peut-être en partie au fait que nous avons sur les bras surtout des gens qui sont en crise, qui ont été rejetés ou qui ont des difficultés. Ce sont donc surtout les cas difficiles que nous voyons et cela déforme peut-être notre perception.

**Le sénateur Di Nino:** Je suis d'accord. Je suis sûr que vous ne vouliez pas créer cette impression. Je voulais simplement vous le faire dire.

J'ai déjà dit à plusieurs reprises, au cours de ces audiences, que le problème, lorsqu'on évoque ces étonnantes histoires qui nous retournent le coeur, c'est qu'il s'agit toujours d'un extrême. On pourrait sans doute citer autant de cas de l'autre extrême. Je ne veux jeter la pierre à aucun groupe en particulier, mais comme vous le savez sans aucun doute, la manière dont on a ouvert les portes aux *boat people* a créé quelques problèmes graves. Il ne faut pas s'y attarder, car la très vaste majorité d'entre eux sont de merveilleux citoyens que nous sommes ravis d'avoir chez nous.

Il faut mettre en garde contre le fait que, chaque fois que l'on cite des exemples extrêmes, on peut toujours en trouver tirés de l'autre extrême. Ce sont plutôt les masses au milieu qu'il faut considérer. Je suis tout à fait d'accord avec tout ce que vous avez dit, à condition que nous nous entendions là-dessus, car je suis moi-même le produit de la politique d'immigration de ce pays. Je suis immigrant. Je me suis établi dans ce pays et pense avoir apporté une contribution, tout comme l'immense majorité—et je ne parle pas seulement de 95 p. 100, mais de 99,9 p. 100 des immigrants.

Voilà les deux choses que je voulais dire car je pense que la manière dont nous traitons les réfugiés et les immigrants est exemplaire, sinon la meilleure du monde.

Je voudrais revenir sur un point que le pasteur Baergen a évoqué. Vous avez tout à fait raison. Le problème de la reconnaissance de la contribution et de l'acceptation des immigrants ou des réfugiés semble être celui de la réaction immédiate à un article de journal ou à un incident évoqué dans la colonne des faits divers. La remarque de M<sup>lle</sup> De Puricelli va également en ce sens.

Je voudrais vous lancer un autre défi. Vous avez parlé de la presse et de la manière dont elle monte tout en épingle. M. Jantzen a mentionné également dans ses propos que le problème tient en partie à vous, que vous êtes en partie responsables. Mon collègue, le sénateur Hébert, n'en a pas parlé, mais lorsque le gouvernement—et je dis cela sans aucune intention politique—prend l'initiative de promouvoir de bonnes nouvelles, l'opposition automatiquement hurle au loup

[Text]

is the government. All they are doing—that is, all these bad people; and all parties do this—is trying to get votes.

There is the potential of a perceived conflict in governments taking a leadership role. It creates in the minds of people a potential wrong reason for doing this. I have said this to the Canadian Council of Churches and other organizations. The only time that we ever hear comments from organizations like yours is when the story is negative. This has nothing to do with politics; it has to do with the proper information being in the hands of the public to be able to assist wonderful organizations like yours to continue to do the good work that you have, and to be able to assist the politician because he or she, too, is influenced by what they read in the newspapers or see on television or hear on the radio.

It is very important that the positive side of the stories are also told. There is nothing wrong with going to one of the newspapers and saying, "You are a bunch of scumbags." Is that a bad word? I do not think it is. You can say, "You are reporting this totally in a slanted way and you are also reporting it in sections." If it comes from me—and I have done it and I have gotten myself into trouble—it is a political statement; if it comes from you, you have no political affiliation. It would help those who have to deal with these issues on an ongoing basis. That sounded a little like preaching to you and I apologize for that.

**Mr. Docherty:** We are used to it.

**Senator Di Nino:** You have identified some concerns and some areas where you agreed. Unlike some other presentations where they were only negative, yours has been well balanced. I happen to agree with most of the points that you have made. However, I wanted to share with you my concern that if you do not do your job, we, in turn, cannot do ours.

**Senator Cochrane:** Everything has been said. I also want to compliment you because you are doing fantastic work across the country. This sort of work is needed, especially when it comes to refugees, immigrants, and so on.

I have a question to ask of Mr. Docherty. You say that you are in direct contact with these refugees when they come into Canada—that is, as soon as they cross the border. Here I am thinking about the point concerning the senior immigration officer.

From what you have seen, how will this differ from the present concept of the senior immigration officer? With this new item being placed into Bill C-86, how will it be different from what we already have?

**Mr. Docherty:** We generally contact people once they are in Montreal. Once they are in the city, have gone to the immigration office, have made a claim and are given a date when

[Traduction]

parce que c'est le gouvernement qui le fait. Chacun—tous les partis en font autant—ne fait que chercher à glaner des voix.

Lorsque les gouvernements prennent leurs initiatives, il y a tout de suite une perception de conflit d'intérêts. L'opinion devient tout de suite soupçonneuse. Je l'ai dit au Conseil canadien des Églises et à d'autres organisations. La seule fois que l'on entend des porte-parole d'organisations comme la vôtre, c'est lorsqu'ils dénoncent quelque chose. Cela n'a rien à voir avec la politique, il s'agit simplement d'informer correctement le public pour aider des organisations méritantes comme la vôtre à continuer à faire le bon travail que vous faites, et aussi aider les politiciens car eux aussi sont influencés par ce qu'ils lisent dans les journaux ou voient à la télévision ou entendent à la radio.

Il est donc très important que le côté positif des choses soit également mis en évidence. Rien ne vous empêche d'aller voir les journaux et de leur dire: «Vous êtes une bande de pourris». Est-ce un terme excessif? Je ne pense pas. Vous pouvez leur dire: «Vos articles sont totalement partiaux, et aussi fragmentaires». Si cela vient de moi—et je l'ai déjà fait et cela m'a valu bien des difficultés—c'est une déclaration politique; si cela vient de vous, vous n'avez pas d'affiliation politique. Ce serait bien utile pour ceux qui ont à se débattre avec ces problèmes au jour le jour. Ce que je dis ressemble peut-être à un sermon et je vous prie de m'en excuser.

**M. Docherty:** Nous avons l'habitude.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez mis le doigt sur certains points faibles et aussi certains points sur lesquels vous êtes d'accord. Contrairement à quelques autres témoins, qui n'avaient que des choses négatives à dire, votre exposé était bien équilibré. Il se trouve que je suis d'accord avec vous sur la plupart des aspects que vous avez abordés. Je voulais simplement vous faire comprendre que si vous ne faites pas votre travail, nous, de notre côté, ne pouvons pas faire le nôtre.

**Le sénateur Cochrane:** Tout a été dit. Je voulais moi aussi vous féliciter, parce que vous faites un travail fantastique dans tout le pays. C'est un travail nécessaire, particulièrement en ce qui concerne les réfugiés, les immigrants, etc.

J'ai une question à poser à M. Docherty. Vous dites que vous êtes en contact direct avec ces réfugiés lorsqu'ils arrivent au Canada—c'est-à-dire, dès qu'ils franchissent la frontière. Je songe là particulièrement au nouveau rôle de l'agent d'immigration principal.

D'après ce que vous avez vu, en quoi va-t-il différer du rôle actuel? Qu'est-ce qui va changer, avec cette nouvelle disposition du projet de loi C-86?

**M. Docherty:** Nous contactons généralement les gens à leur arrivée à Montréal. Lorsqu'ils vont au bureau d'immigration, lorsqu'ils ont présenté leur demande et qu'on



[Text]

they can come back and get their official papers and whatnot, they usually end up calling la Maison de l'amitié because they have arrived here and asked for a certain kind of service that immigration is not willing to give them. For example, it may be that they need housing for some reason and they are not being referred to the YMCA. They are given a list of organizations that can help them with a particular need, and we appear on that list.

We do not have direct contact with anyone either at the port of entry, for example, if it is at Mirabel, or at the Canadian-U.S. border. If they do not get into Montreal, they do not gain access to our service, and we do not have access to them.

In terms of helping anyone prepare themselves to meet with a senior immigration officer—if that is what you are getting at— that is not a possibility for us unless we somehow develop some kind of network in the United States that would help us to get in touch with people before they make their presentation.

As I understand Bill C-86, it would be problematic for us if we helped people make a border presentation.

**Senator Cochrane:** From the experiences related to you in gaining entry into Canada at the borders, have any fears been discussed or any representations made that they would prefer to have more people to conduct interviews or anything of that nature? Were they quite happy at the border when gaining entry into Canada?

**Mr. Docherty:** Up until now, the manner in which it has been working has not been too difficult. Generally, in the Montreal area, someone will make a presentation at the border and will be told that there is no immigration official to meet them right away, that they will have to wait in the United States for four to six weeks. They are given a date when they can return and have their first meeting. That gives them a month or so, during which time they can make contact with people in Montreal. It is usually very welcome on their part to be able to discuss the situation in order that they have some idea of what to expect.

On the other hand, from time to time people come to la Maison de l'amitié because they have heard of us through one channel or another. Sometimes they are in the country illegally; sometimes they are tourists who desperately want to make a refugee claim but are afraid to go to the immigration office because they do not know what will happen to them. In some cases they have entered at Mirabel and lied at customs in terms of describing why they are here, because they expected that if they said that they wanted to come as a refugee they would be stopped, turned around and marched back on to the plane. They come into the country, then come downtown and find someone who can tell them what to do now.

[Traduction]

leur a fixé une date pour venir chercher leurs papiers officiels, etc., ils aboutissent généralement à la Maison de l'amitié, parce qu'ils ont besoin de certains services que le bureau de l'immigration ne veut pas leur donner. Par exemple, ils peuvent avoir besoin de logement et personne ne leur a indiqué le YMCA. On leur remet une liste d'organisations qui peut les aider et nous y figurons.

Nous n'avons pas de contact direct avec quiconque d'autre, ni au point d'entrée, par exemple à Mirabel, ni à la frontière canado-américaine. S'ils ne viennent pas à Montréal, ils n'ont pas accès à notre service et nous n'avons pas affaire à eux.

Pour ce qui est d'aider les demandeurs, pour les préparer à la rencontre avec l'agent d'immigration principal—si c'est à cela que vous voulez en venir—cela nous est impossible, à moins que nous ne mettions en place quelque réseau aux États-Unis par lequel nous pourrions prendre contact avec les réfugiés avant qu'ils n'arrivent à la frontière.

Selon ma lecture du projet de loi C-86, il serait illégal pour nous de préparer les réfugiés à faire leur déclaration initiale à la frontière.

**Le sénateur Cochrane:** D'après les expériences qui vous ont été relatées au moment de l'arrivée au Canada, vous a-t-on fait part de craintes ou vous a-t-on dit souhaiter que davantage de gens soient disponibles pour mener les entrevues ou des choses de ce genre? Est-ce que les formalités d'accueil au Canada semblent poser un problème?

**M. Docherty:** Jusqu'à présent, il n'y a pas eu trop de difficultés. Généralement, dans la région de Montréal, quelqu'un va faire une déclaration à la frontière et se fera dire qu'il n'y a pas d'agent d'immigration qui puisse recevoir la personne immédiatement, qu'il leur faudra attendre aux États-Unis quatre à six semaines. On leur fixe une date à laquelle ils peuvent revenir et avoir leur première rencontre. Cela leur donne un mois à peu près, qu'ils peuvent mettre à profit pour contacter des gens à Montréal. Ils sont généralement très heureux de pouvoir parler à quelqu'un, pour se faire une idée de ce qui les attend.

D'autres fois, les gens arrivent à la Maison de l'amitié parce qu'ils ont entendu parler de nous. Parfois, ils sont sur le sol canadien illégalement; parfois, ce sont des touristes qui veulent désespérément faire une demande de statut de réfugié mais ont peur d'aller au bureau de l'immigration parce qu'ils ne savent pas ce qui les y attend. D'autres fois, ils sont arrivés par Mirabel et ont menti aux douaniers sur la raison de leur séjour, craignant qu'on les rembarque immédiatement dans l'avion. Ils passent la frontière, puis viennent au centre ville et cherchent quelqu'un qui leur dise quoi faire.

[Text]

I suppose that can still happen under Bill C-86, if it is adopted. People can still lie their way through. However, we are able to assure people that if they present themselves to an immigration officer they will not be turned around and marched back. It has not been happening in the last three years. However, if bill C-86 is adopted, I am not sure how to advise people who may write and ask, "I want to come to Canada and make a claim. What will happen at the airport?"

**The Acting Chairman:** You raise a very interesting point on page three of your brief: The issue of physicians making the decision that a person would pose excessive demands on the health and social services system. You seem to accept that as a principle and indeed that can pose a problem. However, you give a case illustration and raise a rather innovative idea here that an opportunity for alternative measures be taken by the sponsors. Perhaps you could elaborate on that.

**Mr. Jantzen:** In the case of this woman, we pleaded her case before many officials and eventually we were able to work out this arrangement. She does not have permanent resident status; she is not landed, but she is here and her family is very pleased about that. I would not want to recommend that this be the only type of alternative arrangement, but I wanted to use it simply as an illustration to make the argument that some alternatives should be possible.

**The Acting Chairman:** In your mind, what is the threshold of something becoming excessive? You quantified this particular case by saying that \$150,000 was the security made available, so therefore would something less than that be an excessive demand?

**Mr. Jantzen:** Every medical condition or condition of disability has to be considered on its own merits.

**The Acting Chairman:** We heard witnesses yesterday state that very few cases fall into this category. In fact, the numbers were less than 50. However, you do give an interesting and creative approach.

**Senator Di Nino:** Yesterday, after the submission by the disabled community, I asked a question of an official and was told that no person has been denied admission to this country because of medical reasons. In effect, ministers have issued the permits in each and every case. That was an official whose authority I do not question, therefore, I believe it to be true.

**Mr. Jantzen:** That may be true in the last year or two, but earlier there were other cases where that was not the case.

**The Acting Chairman:** On behalf of my colleagues, I would like to thank the representatives from the Mennonite

[Traduction]

Je suppose que cela pourra toujours arriver avec le projet de loi C-86, s'il est adopté. Les gens peuvent continuer à mentir à la frontière. Toutefois, nous pouvons leur assurer aujourd'hui que, s'ils se présentent spontanément à un agent d'immigration, on ne va pas les rembarquer. Cela n'est pas arrivé au cours des trois dernières années. En revanche, si le projet de loi C-86 est adopté, je ne saurais pas trop quoi répondre aux gens qui m'écrivent pour demander «Je veux venir au Canada et présenter une demande. Que va-t-il arriver à l'aéroport?»

**Le président suppléant:** Vous soulevez une question très intéressante à la page 3 de votre mémoire. La décision médicale à l'effet qu'une personne mettrait trop lourdement à contribution les services sanitaires et sociaux. Vous semblez accepter cela comme un principe et cela peut effectivement poser un problème. Toutefois, vous citez un cas et proposez une idée plutôt novatrice, celle que les parrains aient la possibilité de proposer autre chose. Peut-être pourriez-vous nous expliquer cela un peu plus.

**M. Jantzen:** Dans le cas de cette femme, nous avons plaidé sa cause auprès de nombreux fonctionnaires et avons fini par réussir à conclure un arrangement. Elle n'a pas le statut de résidente permanente, elle n'est pas reçue comme immigrante, mais elle est là et sa famille en est très heureuse. Je ne limiterais pas les arrangements possibles à cette formule, je l'ai utilisée simplement comme exemple pour montrer que des solutions de rechange devraient être possibles.

**Le président suppléant:** À votre sens, quel est le seuil de la mise à contribution excessive? Dans l'exemple que vous avez donné, la caution versée était de 150 000 \$. Est-ce que, à moins, la mise à contribution serait excessive?

**M. Jantzen:** Toute affection ou invalidité doit être examinée au cas par cas.

**Le président suppléant:** Nos témoins d'hier nous ont dit que très peu de cas de ce genre surviennent. En fait, le nombre total était inférieur à 50. Néanmoins, l'approche que vous proposez est très intéressante et novatrice.

**Le sénateur Di Nino:** Hier, après la comparution des groupements de handicapés, j'ai posé la question à un responsable et on m'a dit que nul ne s'était vu refuser l'entrée dans le pays pour des raisons médicales. En fait, les ministres ont accordé les permis dans chaque cas. Je n'ai nulle raison de mettre en doute les paroles de ce fonctionnaire et je crois donc que c'est vrai.

**M. Jantzen:** C'est peut-être vrai pour les deux dernières années, mais il y a eu d'autres cas auparavant où il n'en a pas été ainsi.

**Le président suppléant:** Au nom de mes collègues, je veux remercier les représentants du Comité central mennonite du



[Text]

Central Committee of Canada for their written submission as well as their oral presentation this morning. We appreciate it very much.

Honourable senators, our final witness today is Professor James Hathaway from the Osgoode Hall Law School of York University in Toronto. We are happy to have you join us, Professor Hathaway, and thank you for sending the material ahead of time. We look forward to your introductory remarks which will be followed by questions from members of the committee.

**Professor James Hathaway, Osgoode Hall Law School, York University:** Mr. Chairman, I am very conscious of being the fourth of four presentations at noon hour on a Friday before a long weekend. In deference to all present, I will attempt to keep my remarks as short as I possibly can and not retrace ground already covered.

I share the view which was enunciated by Senator Di Nino this morning, that it is important to be balanced in one's view of this legislation. The fact that I have identified only half a dozen points in the legislation is an indication that I have tried to be constructive and to engage only on those issues where it does seem to me that some amendment is required in order to sustain what has rightfully been characterized as a serious commitment to refugees on Canada's part over time.

In addition, on each of those six issues I have tried not simply to give a generic feel for my perspective but rather to give concrete proposals as to how it strikes me that one might reasonably amend this bill, allow it to go forward, and nonetheless hold our heads up, both in terms of domestic and international traditions of human rights law.

I teach both international human rights law and international refugee law at Osgoode Hall Law School and have done so for about a decade. I am also the associate director of our Centre for Refugee Studies at York University responsible for legal programs. I regularly train advocates and decision makers, including the IRB and judges, both here and in Europe. I am an editor of the *Journal of Refugee Studies*. In those fora I have tried to meld both the theoretical and the practical aspects of refugee protection and hope that that experience may be of some assistance to the committee.

The first issue that I raise in the brief has been raised before, but I want to go into somewhat more depth than did Professor Goodwin-Gill this morning. How does one deal with the situation of a refugee who has left his or her state of origin where there was a risk of persecution, has found protection in an intermediate state but subsequently becomes at risk in that intermediate state and needs to flee yet again to a country like Canada?

[Traduction]

Canada de leur mémoire écrit, ainsi que de leur exposé oral ce matin. Nous apprécions beaucoup.

Honorables sénateurs, notre dernier témoin aujourd'hui sera le professeur James Hathaway de la Osgoode Hall Law School de l'Université York de Toronto. Soyez le bienvenu parmi nous, professeur Hathaway, et merci de nous avoir envoyé votre texte par avance. Nous vous invitons à faire votre déclaration, qui sera suivie de questions que vous poserez les membres du Comité.

**Le professeur James Hathaway, Osgoode Hall Law School, Université York:** Monsieur le président, je suis très conscient d'être le dernier de quatre témoins, à l'heure de midi, un vendredi précédant une fin de semaine longue. Par courtoisie envers tous les présents, je vais tenter d'être aussi bref que possible et de ne pas m'attarder sur les points déjà couverts.

Je partage le point de vue exprimé par le sénateur Di Nino ce matin, à savoir qu'il faut discerner aussi bien ce qui est positif que ce qui est négatif dans ce projet de loi. Le fait que je n'ai isolé qu'une demi-douzaine d'éléments contestables montre bien que j'ai voulu me montrer constructif. Je ne parlerai que des quelques aspects où des amendements me paraissent s'imposer si l'on ne veut pas affaiblir l'effort méritoire que le Canada consent traditionnellement en faveur des réfugiés.

En outre, sur chacun de ces six aspects, je ne me contente pas de critiquer, j'offre plutôt des propositions concrètes d'amélioration, qui permettraient d'adopter ce projet de loi tout en gardant la tête haute, sans enfreindre les traditions nationales et internationales en matière de droits de la personne.

J'enseigne depuis une dizaine d'années à la Osgoode Hall Law School le droit international applicable aux droits de la personne et aux réfugiés. Je suis également directeur associé de notre Centre for Refugee Studies à l'Université York où je suis responsable des programmes juridiques. Je forme régulièrement des avocats et des décideurs, notamment des membres de la CISR et des juges, tant ici qu'en Europe. Je suis l'un des rédacteurs du *Journal of Refugee Studies*. J'essaie, dans tous ces domaines, de fusionner les aspects théoriques et pratiques de la protection des réfugiés et j'espère que mon expérience vous sera de quelque utilité.

Le premier aspect que j'aborde dans le mémoire a déjà été soulevé, mais je veux en parler un peu plus en profondeur que ne l'a fait le professeur Goodwin-Gill ce matin. Que faire dans le cas d'un réfugié qui a quitté son pays d'origine où il risquait d'être persécuté, a trouvé protection dans un État intermédiaire, où il se trouve de nouveau menacé, si bien qu'il est obligé de fuir encore une fois pour arriver dans un pays comme le Canada?

## [Text]

You have heard from others that we ought not to accede to the proposed amendment that would delete section 46.01(2) of the act. I support that provision. That provision allows us to look at these claims on the merits. The proposed amendment denies that possibility and rather *pro forma* requires that those claims be rejected and the individual returned to the intermediate state.

It is important to understand that the current process is not a wide-open barn door. It requires that the Immigration and Refugee Board, even if satisfied that the person would be at risk in country "A", their country of nationality, requires that they also demonstrate that they do not possess what is called *de facto* nationality in that intermediate state; that is, that they can go back there and that they can enjoy their basic human rights in that state.

Under the current legislation, and indeed under international law, even if the refugee is at risk in his or her home state, if that intermediate state meets the *de facto* nationality test, the refugee is excluded. So there is no amendment required in order to deal with the scenario of a refugee who genuinely does not need our protection. It is already built into the refugee Convention and built into the Canadian Immigration Act by virtue of the amendments that came forward through the Bill C-55 process. Therefore, that decision of the department to recommend the elimination of 46.01(2) is not required in order to deal with the problem.

The second issue which again you have heard about is the problems with the "prescribed country" criterion. I personally do not have a problem with the idea of some threshold insofar as it meets certain base-line criteria. I have reviewed the testimony in the committee before the House of Commons and have tried to discern the points of commonality on which it strikes me one could reasonably build that kind of protection.

For example, in its hearings before the House of Commons committee, Minister Valcourt answered a question from Mr. Heap by stating:

Do you think that Canada would want to be party to an agreement with a signatory of the Geneva Convention that does not respect the principles of it? Well, I don't think so. We will not.

In other words, the minister quite rightly recognized that there is more involved in assessing compliance with refugee law than just looking at Article 33, which is the test set out in the proposed legislation. Article 33 states that a refugee may not be sent back to his or her state of persecution, but it does not prevent the state from starving the refugee to death or otherwise mistreating him or her.

There are a large number of other provisions on human rights in the refugee convention which need to be complied with before return to that intermediate state would be war-

## [Traduction]

D'autres ont déjà préconisé le maintien du paragraphe 46.01. de la loi. Moi aussi je suis en faveur de cette disposition. Elle nous permet d'examiner ces demandes sur le fond. La modification proposée ferme cette possibilité et exige que ces demandes soient rejetées d'office et que le demandeur soit expulsé vers l'État intermédiaire.

Il faut bien voir que le mécanisme actuel n'ouvre pas grand les portes aux réfugiés. Il exige en effet que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, même si elle est convaincue que la personne serait en danger dans le pays «A», son pays d'origine, possède également la preuve que l'intéressé n'a pas la nationalité *de facto* de l'État intermédiaire, c'est-à-dire ne peut pas y retourner et y jouir des droits humains fondamentaux.

Aux termes de la législation actuelle, et même du droit international, même si le réfugié est menacé dans son pays d'origine, s'il l'État intermédiaire répond aux critères de la nationalité *de facto*, il n'est pas admis au Canada. Il n'y a donc nul besoin de modification pour exclure les réfugiés qui n'ont pas véritablement besoin de notre protection. C'est déjà prévu dans la Convention sur les réfugiés et dans la Loi sur l'immigration canadienne, de par les modifications apportées par le projet de loi C-55. Par conséquent, il n'est pas nécessaire pour régler le problème de supprimer le paragraphe 46.01(2) comme le ministère le préconise.

Le deuxième élément dont l'on vous a déjà parlé est la notion de «pays désigné» et les problèmes qu'elle pose. Personnellement, je ne suis pas opposé à l'idée d'un seuil, à condition qu'un certain nombre de critères élémentaires soient respectés. J'ai lu les témoignages faits devant le comité de la Chambre des communes et tenté d'y discerner des points d'entente sur lesquels on pourrait raisonnablement fonder ce genre de protection.

Par exemple, lors de sa comparution devant le comité de la Chambre des communes, le ministre Valcourt a répondu en ces termes à une question de M. Heap:

Pensez-vous que le Canada voudrait conclure un accord avec un signataire de la Convention de Genève qui n'en respecterait pas les principes? Pour ma part, je ne pense pas. Nous ne le ferons pas.

Autrement dit, le ministre a reconnu, à juste titre, qu'il ne suffit pas de respecter la lettre de l'article 33, soit le critère prévu dans le projet de loi. L'article 33 dit qu'un réfugié ne peut être refoulé vers l'État qui le persécute, mais n'empêche pas l'État où il se trouve de le réduire à la famine ou de le maltraiter autrement.

La Convention sur les réfugiés contient quantité d'autres dispositions relatives aux droits humains qui doivent être respectées avant qu'une expulsion vers cet État intermédiaire



[Text]

ranted. I think the minister recognize this in his statement when he said that we would certainly not want to be in cahoots with states that do not live up to the whole of their Convention obligations. Therefore there is one toe-hold for a valuable way to redraft the prescribed country criterion.

The second point also voiced by the Associate Deputy Minister for Immigration before the House of Commons committee was that the quality of the hearing for refugee claimants was a critical factor before deciding that one ought reasonably to return a refugee claimant to an intermediate state. We want to be sure that they will get a decent hearing; perhaps not a Cadillac, but a Volkswagen. They have to get at least a reasonable opportunity to make their claim. That, too, strikes me as sound reasoning.

The third point of agreement, again voiced by the associate Deputy Minister before the House of Commons committee, is concern about sending refugees into orbit. The last thing we want to do is send a refugee back to an intermediate country which may then send the refugee on to somewhere else, and back and forth. There have been refugees in orbit literally for years, bouncing back and forth among airports in Europe, because no one would hear their claim. This is also an important consideration before we send someone back.

It strikes me that the way one ought to define "prescribed country" is by looking at three points of consensus. First, does the intermediate country genuinely respect the human rights of refugees? Second, does it have a fair procedure to determine their claims? Third, will it let them back in? I have tried to draft an amendment for you that meets those three criteria and to my mind would make this concept workable.

The third point that I have addressed in the brief is the proposed deviation from the requirement of unanimity for rejection of a claim by the board. I know in particular that Mr. Fairweather has very carefully and persuasively voiced concern that this provision will not only have deleterious effects on the quality of the hearing before the board, but will actually slow down what has thus far been an efficient procedure before the board, at least relative to the procedures in other states.

Why do you want this amendment? To me, at this point, if concerns about document destruction or about return to the state of origin are legally relevant, the board members can look at them today and can turn down a case where the individual's document destruction or return to his or her state of origin is legally relevant. They do it all the time. If, for example, an individual has no identity documents and cannot show that he or she is a national of the state in which he or she fears persecution, the individual will have a very tough time convincing the board to protect him or her from a state in respect

[Traduction]

puisse être justifiée. Je pense que le ministre l'a reconnu dans sa déclaration lorsqu'il a dit que nous n'allions certainement pas nous mettre d'accord avec un État qui ne respecte pas l'ensemble des obligations de la Convention. Il y a donc là une amorce de solution pour la reformulation du critère de pays désigné.

La deuxième considération, dont a fait état le sous-ministre associé de l'Immigration devant le comité de la Chambre des communes, est la qualité de l'audience accordée au demandeur du statut de réfugié dans le pays intermédiaire, élément critique intervenant dans la décision d'y renvoyer un réfugié. Il s'agit donc de s'assurer qu'il aura une possibilité décente de défendre sa cause: peut-être pas une Cadillac, mais au moins une Volkswagen. Cela aussi me paraît être un raisonnement juste.

Le troisième point d'entente, encore une fois exprimé par le sous-ministre associé devant le comité de la Chambre des communes, est le risque de mise sur orbite des réfugiés. La dernière chose à faire serait de renvoyer un réfugié dans un pays intermédiaire qui, à son tour, le renverrait ailleurs, et ainsi de suite. Certains réfugiés se sont ainsi trouvés en orbite littéralement pendant des années, ballotés d'un aéroport européen à l'autre parce que nul ne voulait les entendre. C'est encore une considération importante avant de renvoyer quelqu'un.

Il me semble qu'une façon de définir la notion de «pays désigné» serait de considérer ces trois points de consensus. Premièrement, est-ce que le pays intermédiaire respecte véritablement les droits humains des réfugiés? Deuxièmement, possède-t-il une procédure équitable pour déterminer leur statut? Troisièmement, va-t-il les réadmettre? J'ai essayé de rédiger un amendement pour vous qui remplirait ces trois critères et qui, à mon sens, rendrait cette notion praticable.

Le troisième point que j'ai abordé dans le mémoire est l'abandon de l'exigence que le rejet d'une demande de statut de réfugié soit décidé à l'unanimité par la Commission. Je sais, en particulier, que M. Fairweather a exprimé, de manière très convaincante, sa crainte que cette disposition nuise non seulement à la qualité des audiences de la Commission mais aille même jusqu'à ralentir ce qui a été jusqu'à présent une procédure efficiente, du moins comparée à celle d'autres États.

Pourquoi cette modification? À mon sens, si la possession de faux papiers ou une visite de retour dans le pays d'origine sont des considérations juridiquement pertinentes, les membres de la Commission peuvent déjà rejeter une demande sur cette base. Ils le font tout le temps. Si, par exemple, une personne n'a pas de papiers d'identité et ne peut prouver qu'elle est ressortissante de l'État dans lequel elle craint d'être persécutée, elle aura bien du mal à convaincre la Commission de la protéger contre un État dont il n'est pas établi qu'elle puisse y être renvoyée dans la pratique. Par conséquent, il y a

## [Text]

to which there is no evidence that he or she is in any sense returnable. Therefore, here is a built-in inducement to be careful in terms of preserving documents that establish identity as a citizen of a persecutory state.

If the person has gone back to his or her state of origin, there, too, the board routinely questions claimants in this regard. If the person went back in order to set up a business or make some money or have a good time, at present those claims are turned under the cessation clauses that are built into the refugee Convention and into Canadian law.

Conversely—and this also happens—claimants do return to rescue a child left behind, to see a parent before he or she dies, and attempt to get back as quickly as possible. International law recognizes those types of emergency visits as legitimate, and as not necessarily undercutting a claim to refugee status. Sometimes other motives are more important than preserving one's own skin.

The problem with the amendments as proposed is that they give unwarranted emphasis to what may be relevant or may be completely irrelevant issues of document destruction or return to a state of origin. Under this amendment, if both members of the board are convinced that this person really did go back to his or her state of origin or destroy documents, and one of them is convinced that, because of his or her race or religion, this person faces a risk of torture in the state of origin, nonetheless the claim will be turned down because it requires unanimity. That does not make any sense. We ought to weigh these issues as we do at present on the basis of the claim as a whole.

The fourth point I address at page five of my brief relates to the other deviation from the unanimity requirement regarding persons who come from countries declared by cabinet on some unspecified basis to "respect human rights." This committee has substantial experience with human rights issues, so it will be obvious to you that there is absolutely no country, including Canada, that always respects the human rights of its citizens. We and virtually every other democratic country have been found guilty of human rights violations by the very international supervisory bodies that we have helped to set up. This criterion is so vague as to be virtually useless.

Second—and this also bears repeating—even good citizen states on occasion produce refugees. Claimants who come from states that have generally good human rights records already face an incredibly tough threshold because, in contrast to claimants from states with notorious records, these individ-

## [Traduction]

déjà là une incitation inhérente à préserver les papiers qui établissent que le réfugié est ressortissant du pays persécuteur.

Si la personne a effectué une visite de retour dans son État d'origine, là encore la Commission peut déjà rejeter sa demande. Si la personne est retournée dans son pays d'origine pour monter une entreprise, ou gagner de l'argent ou s'amuser, ses demandes peuvent déjà être rejetées aux termes des clauses sur la cessation figurant dans la Convention sur les réfugiés et dans la loi canadienne.

En revanche—et cela arrive également—les demandeurs sont amenés à effectuer une visite dans leur pays pour secourir un enfant resté sur place, voir un parent sur son lit de mort et en repartent aussi rapidement que possible. Le droit international reconnaît ce genre de visites d'urgence comme légitimes et comme n'annulant pas nécessairement une demande de statut de réfugié. Il peut y avoir des motifs plus importants que le désir de sauver sa propre peau.

Le problème des modifications proposées dans le projet de loi est qu'elles accordent une importance injustifiée à ce qui peut être des considérations soit pertinentes soit tout à fait accessoires, c'est-à-dire la destruction de papiers ou une visite de retour dans le pays d'origine. Si les deux membres de la Commission sont convaincus que la personne est effectivement retournée dans son pays d'origine ou a détruit ses papiers, et si l'un d'entre eux est convaincu que cette personne court le risque d'être torturée dans son pays d'origine en raison de sa race ou de sa religion, la demande doit néanmoins être rejetée parce que l'unanimité est nécessaire. Cela n'a pas de sens. Il convient de juger ces aspects, comme c'est le cas à présent, à la lumière de tous les faits.

Le quatrième point, que j'aborde à la page 5 de mon mémoire, intéresse l'autre abandon de l'exigence d'unanimité, dans le cas des personnes venant de pays que le Cabinet a déclaré comme respectant les droits de la personne, sur la base de quelque critère non spécifié. Vous connaissez bien les problèmes de droits de la personne et vous savez donc bien qu'il n'existe absolument aucun pays, pas même le Canada, qui respecte toujours les droits humains de ses citoyens. Nous-mêmes, et virtuellement la totalité des autres pays démocratiques, avons été reconnus coupables de violations des droits de la personne par ces mêmes organismes de surveillance internationaux que nous avons contribué à mettre sur pied. Ce critère est tellement vague qu'il en devient inutile, à toutes fins pratiques.

Deuxièmement—et cela mérite d'être répété—même des pays démocratiques produisent à l'occasion des réfugiés. Les demandeurs venant de pays généralement respectueux des droits humains doivent déjà satisfaire à des exigences presque insurmontables parce que, contrairement aux réfugiés de pays



[Text]

uals have to muster all the evidence from square one to demonstrate to the board that their claims are meritorious. That is a very difficult thing to do. Why do we want to made that procedure more difficult when we know that, historically, virtually every state has produced refugees?

The minister, when he came before the Commons committee, said, quite rightly I think, that in principle we ought only to deviate from the unanimous rejection requirement if there were a real problem with the current system. I agree with that. He said:

We've built in exceptions, but they are meant to address problems recurring under the current system where we see some people abusing it and preventing the efficient operation of it by behaviour that should not be encouraged.

That is right, but let me share with you some statistics just released by the Immigration and Refugee Board last week for the first half of the year. Is there a real problem with people coming from states that we might ordinarily consider to "respect human rights"? I have just gone through the list. Of the claims made against Australia, zero were recognized. Barbados, zero. France, zero. Germany, zero. Hong Kong, zero. Ireland, zero. Jamaica, Portugal, Spain, Trinidad, the United States, all zero. Many other countries such as Great Britain and the Scandinavian states did not even generate a single claim to refugee status. There simply is no problem at present with persons coming to Canada and advancing claims in relation to states that "generally respect human rights" in so far as one can define that concept. I take the minister at his word that we need only fix something if it is broken, and here it is not.

If, on the other hand, we are concerned about some future as-yet-below-the-surface threat, international law provides the right answer. I believe the brief from UNHCR will have elaborated this for the committee. International law provides that special procedures are permissible only for what are termed "manifestly unfounded claims." Like UNHCR, I would have absolutely no objection if Canada were to institute a procedure that incorporated safeguards of this kind. I provided you with some revised language at the bottom of page 5 that meets that standard, and would allow us to turn away clearly abusive cases.

Let me turn now to the two issues which I believe are more novel in terms of the considerations of the committee thus far, and which are to me of critical importance; one alluded to

[Traduction]

connus pour leurs violations, ils doivent apporter toutes les preuves, de A jusqu'à Z, pour établir à la satisfaction de la Commission que leur demande est justifiée. C'est une chose très difficile à faire. Pourquoi rendre cela encore plus difficile alors que nous savons que, historiquement, virtuellement chaque État a engendré des réfugiés?

Le ministre, lors de sa comparution devant le comité de la Chambre des communes, a déclaré, à juste titre je pense, qu'en principe il n'y a lieu de renoncer à l'exigence d'unanimité que dans les cas où le système actuel pose un réel problème. Je suis d'accord avec lui lorsqu'il dit:

Nous avons prévu des exceptions, mais elles visent à rectifier les problèmes qui reviennent dans le système actuel, du fait des abus de certains qui empêchent un bon fonctionnement par des comportements qu'il n'y a pas lieu d'encourager.

C'est juste, mais permettez-moi de vous faire part de quelques chiffres publiés la semaine dernière par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour les six premiers mois de l'année. Existe-t-il un problème réel posé par les demandeurs venant de pays ordinairement considérés comme «respectant les droits humains»? Je viens de passer en revue la liste. Parmi les demandes formulées contre l'Australie, aucune n'a été acceptée. La Barbade, zéro. La France, zéro. L'Allemagne, zéro. Hong-Kong, zéro. L'Irlande, zéro. La Jamaïque, le Portugal, l'Espagne, Trinidad, les États-Unis, zéro partout. Beaucoup d'autres pays, tels que la Grande-Bretagne et les États scandinaves, n'ont même pas engendré une seule demande de statut de réfugié. Il n'existe tout simplement pas de problème, à l'heure actuelle, qui serait posé par des personnes arrivant au Canada et se disant réfugiés d'États qui «respectent généralement les droits de la personne», pour autant que ce concept puisse être défini. Je prends le ministre au mot lorsqu'il dit qu'il n'y a lieu de réparer que ce qui est cassé. Ici, il n'y a rien de cassé.

Si, en revanche, on s'inquiète de possibilités encore imprévisibles aujourd'hui, le droit international donne déjà la bonne solution. Je pense que le mémoire du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en faisait état. Le droit international veut que des procédures spéciales ne soient appliquées qu'à l'égard de ce que l'on appelle des «demandes manifestement non fondées». Comme le Haut-commissariat, je n'aurais absolument aucune objection à ce que le Canada instaure une procédure comportant des garde-fous de ce genre. Je propose un libellé au bas de la page 5 qui respecte cette norme et nous permettrait de contrer les demandes clairement abusives.

Permettez-moi maintenant d'aborder deux questions dont le Comité a encore peu entendu parler et qui sont à mes yeux d'une importance vitale; le président a fait brièvement allusion

*[Text]*

briefly by the chairman in a question this morning and the second addressed by Professor Goodwin-Gill.

The first is the issue of the Federal Court. This provision that I discuss on page 6 of my brief is a truly bizarre requirement. To say that only the very judge of the Federal Court Trial Division at the very moment he or she renders judgment is the only person who can grant access to review by the Appeal Division is wholly unprecedented, not only in Canadian law but, as I have consulted half a dozen Osgoode colleagues, in the law of any other state that we can find. As Professor Goodwin-Gill noted this morning, even in the U.K., which has the most stringent provision, it is only one of two means of getting to the Appeal Division, the other being the Appeal Division itself allowing you in.

Not only is this provision totally unprecedented, but it offends basic logic. The whole point of an appeal, after all, is to allow a fresh mind to consider the issue. How on earth can the very judge, who presumably believes he or she has done the right thing, be considered to possess a fresh mind on the propriety of his or her own decision?

Moreover, is it really always clear that an appeal is meritorious at the very moment a decision is rendered? From my experience in appellate practise, that is not the case. One wishes to encourage lawyers to review the record carefully before launching an appeal, and sometimes points simply are not apparent at the very moment you hear a judge rendering his or her decision. Surely we want to encourage conscientious counsel to take the time to study the record before they launch an appeal. This provision denies that possibility.

Beyond sheer logic, this unprecedented procedure is legally very problematic. I am sure the last thing any of us wants to do is to set up a provision that will lead to a series of needless court challenges. In my view, and in that of the senior administrative law colleague at Osgoode Hall, there is no question at all that if one establishes an appeal, it must satisfy basic notions of fairness or conflicts with Section 7 of the Charter. One need not establish an appeal, but if it is there, it has to be fair.

The bottom line is that somebody other than the very judge who makes the impugned decision has to be the arbiter of access to appeal. A reasonable opportunity has to be granted to assemble the arguments in support of an appeal. One idea would be to allow a single judge of the court of appeal, whose decision would be nonreviewable, to make that decision

*[Traduction]*

à l'une d'eux ce matin et la deuxième a été évoquée par le professeur Goodwin-Gill.

La première est celle de la Cour fédérale. Cette disposition, dont je traite à la page 6 de mon mémoire, introduit une restriction vraiment bizarre. Que le juge de la Section de première instance de la Cour fédérale soit la seule personne qui puisse, au moment même où il rend son jugement, consentir à l'accès à la Cour d'appel fédérale est sans précédent, non seulement en droit canadien, mais encore dans le droit de n'importe quel autre pays au monde, et croyez-moi j'ai consulté une demi-douzaine de mes collègues d'Osgoode à ce sujet. Ainsi que le professeur Goodwin-Gill l'a fait remarquer ce matin, même au Royaume-Uni, qui est le plus restrictif à cet égard, il existe encore une autre possibilité d'appel, en s'adressant directement à la Cour d'appel.

Non seulement cette disposition est-elle totalement sans précédent, mais elle heurte la logique la plus élémentaire. Après tout, tout le but d'une procédure d'appel c'est de permettre qu'une question soit examinée par un esprit sans préjugés. Comment diable le juge de première instance lui-même, qui doit certainement être convaincu d'avoir rendu le bon jugement, pourrait-il être considéré comme n'ayant pas de préjugés sur la justesse de sa propre décision?

Est-il toujours certain que l'on peut déterminer l'opportunité d'un appel au moment où le jugement est rendu? Selon mon expérience, c'est loin d'être le cas. Il faudrait plutôt encourager les avocats à revoir tout le dossier attentivement avant de décider d'interjeter appel et, parfois, certains éléments ne sont tout simplement pas apparents à l'instant même où le juge rend sa décision. Il conviendrait tout de même d'encourager les avocats consciencieux à prendre le temps voulu pour étudier le dossier avant d'interjeter appel. Cette disposition en enlève la possibilité.

Contraire à la logique, cette mesure sans précédent est également juridiquement très problématique. La dernière chose à faire, nous en sommes tous convaincus ici, j'en suis sûr, serait d'inscrire dans la loi une disposition qui suscitera toute une série de contestations judiciaires inutilement. À mon sens, et de l'avis du principal spécialiste de droit administratif de la Osgoode Hall Law School, il ne fait aucun doute que si l'on instaure un mécanisme d'appel, ce dernier doit respecter les notions les plus fondamentales d'équité, conformément à l'article 7 de la Charte. Il n'est pas indispensable d'établir un mécanisme d'appel, mais s'il y en a un, celui-ci doit être équitable.

Au bout du compte, il faut que l'arbitre de l'accès au mécanisme d'appel soit quelqu'un d'autre que le juge même qui rend la décision incriminée. Il faut laisser un temps raisonnable pour déterminer les arguments en faveur de l'appel. Une possibilité serait de confier la décision à un seul juge de la Cour d'appel, dont la décision serait finale, ce qui permettrait



[Text]

thereby allowing a fresh mind to be brought to bear without involving significant resources or without eroding efficiency.

Let me then turn to the final and what I view to be the most important issue in this legislation, Section 108.1. The question might fairly be asked, Why would anybody object to a system of responsibility sharing for refugee determination? My answer is that I do not, but the kinds of agreements which are actually being contemplated by the department may be described more appropriately as creating burden shifting rather than responsibility sharing for refugee determination.

There is a myriad of overlapping accords which have evolved in Europe in anticipation of the eradication of border controls among European community states later this year. The logic is—and this makes sense—if the EC is to be conceived effectively as a single territorial entity, then consistency and internal harmony demand that one have a common policy vis-a-vis refugees who arrive at the territory of any one of the member states.

In an overly simplified form, what these agreements say is that the state which either issued the refugee claimant a visa or, alternatively, the first state in which a refugee claimant physically arrives, is the only state in which a refugee claim may be advanced. If Canada were to become a party to that kind of system, therefore, any refugee claimant who passed through Europe in other than a pure transit situation would be returned to Europe.

You may well ask, "Why is that a problem?" The major concern is that many of the states to which return would occur have determination systems which just do not measure up to basic standards of fairness. Let me give just a few examples: In both Ireland and Italy, refugee claims are determined by inexpert border police or immigration officials, often on the very day the refugees arrive, with no referral either to counsel or to the UNHCR. In Austria, anyone who enters via Hungary is automatically, without inquiry, declared to be an illegal immigrant and refused access to the asylum procedure. There is also a procedure for pre-expulsion detention which precludes the launching of a refugee claim.

Switzerland defines safe countries to include, for example, India and, indeed until the beginning of this year, Algeria. Even in Great Britain the officials who decide on an application for asylum are not obliged even to meet or interview the applicant personally. He or she may be expelled without ever having had the chance to present his or her case in person to the decision maker; obviously the very standard our Supreme Court struck down in the *Singh* decision.

[Traduction]

à un esprit neuf de se prononcer sans que cela accapare des ressources importantes ou sans nuire à l'efficacité.

Permettez-moi maintenant de passer au dernier problème, à mon sens le plus important, que pose ce projet de loi, soit l'article 108.1. Vous me demanderez : Pourquoi être opposé à un système de partage des responsabilités en matière de détermination du statut de réfugié? Je vous répondrai que je n'y suis pas opposé, mais le genre d'accord envisagé par le ministère mériterait mieux le qualificatif de «déplacement du fardeau» que de «partage des responsabilités».

Il y a toute une myriade d'accords se chevauchant les uns les autres qui ont été conclus en Europe en prévision de la suppression des contrôles aux frontières entre États membres de la Communauté européenne à la fin de l'année. Le raisonnement—et il est bon—veut que si la CE devient à toutes fins pratiques une seule et même entité territoriale, pour des raisons de cohérence et d'harmonie interne il faut une politique commune à l'égard des réfugiés qui arrivent sur le territoire de l'un quelconque des États membres.

Schématiquement, ces accords disent que l'État qui a accordé un visa au demandeur d'asile ou, à défaut, le premier État sur le territoire duquel le réfugié pénètre physiquement est le seul où une demande de statut de réfugié puisse être faite. Si le Canada devenait partie à ce genre de système, par conséquent, tout demandeur du statut qui passerait par l'Europe autrement qu'en transit pur serait renvoyé en Europe.

«Où est le problème?», me demanderez-vous. La principale difficulté est que nombre de ces États vers lesquels le demandeur d'asile serait refoulé ont des systèmes de détermination du statut qui ne satisfont pas aux normes fondamentales d'équité. Laissez-moi vous donner quelques exemples: en Irlande et en Italie, les demandes de statut de réfugié sont tranchées par des fonctionnaires de police ou d'immigration non experts, souvent le jour même de l'arrivée des réfugiés, sans possibilité de recours à un avocat ou au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. En Autriche, quiconque arrive en provenance de Hongrie est automatiquement, sans enquête, déclaré immigrant illégal et se voit refuser l'accès à la procédure d'asile. Il y existe également une procédure de détention en attente d'expulsion qui interdit le dépôt d'une demande de statut de réfugié.

Aux yeux de la Suisse, les pays sûrs englobent, par exemple, l'Inde et, jusqu'au début de cette année, l'Algérie. Même en Grande-Bretagne, les responsables qui décident d'une demande d'asile ne sont pas obligés de rencontrer ou de parler personnellement au demandeur. Celui-ci peut être expulsé sans jamais avoir la possibilité d'expliquer son cas en personne au décideur, c'est-à-dire précisément la procédure que la Cour suprême a frappée de nullité dans le jugement *Singh*.

## [Text]

It will probably come as no surprise, given the range of procedures I have described briefly, that the recognition rates for refugees vary wildly from one state to another for persons with comparable claims. For example, Iraqis recognized at a 25 per cent rate in the Netherlands were admitted at 64 per cent in the United Kingdom. While less than 1 per cent of Zairians were admitted to Germany, more than 67 per cent were recognized in Denmark.

The bottom line is that there is neither procedural nor substantive harmonization within Europe, and yet the accords like Dublin and Schengen persist in the fantasy that the treatment that a refugee receives in one contract state, no matter how shoddy, no matter what the result, can reasonably be taken to discharge the duty of every other state within the European community.

Lest you think that this is a concern which I voice alone, let me point out that there has been persistent opposition to these accords, not only from groups which you might expect such as Amnesty International, but also from the United Nations High Commissioner for Refugees itself, which has expressed concern that these agreements may lead states to violate their independent duties under international law. The Council of Europe has passed resolutions which indicate its concerns about the human rights implications of these accords. Indeed, even the European Parliament, the primary organ within the European community itself, has expressed reservations on at least three occasions about the substantive validity of these agreements.

I have cited in my brief the thinking of the Netherlands Council of State, a body which, like this one, is a forum noted for a tradition of sober second thought. The council went so far as to recommend rejection of the Schengen agreement by reason of its inconsistency with the principles and the spirit of international refugee law, as you can see from the extracts I cite at page 9 and 10.

The scenario gets worse, though. Canada is not only actively considering agreements with Europe—and by the way, a draft protocol to allow us to become a party to Dublin has already been drafted. This is not something in the far distant future. Beyond Europe, though, we are actively pursuing a bilateral arrangement with the United States, and we have had informal discussions regarding a tripartite regime that would include Mexico.

The United States, as senators are well aware, has formally been reprimanded by UNHCR for its breach of the basic *non-refoulement* standard in the case of Haitian asylum seekers. Mexico is not even a party to the refugee convention, and has a notorious record for the *refoulement* of Central Ameri-

## [Traduction]

Il n'est donc pas surprenant, étant donné ces énormes variations d'un pays à l'autre, que les taux de reconnaissance du statut de réfugié varient du tout au tout d'un État à l'autre, même s'agissant de cas comparables. Par exemple, les Irakiens sont 25 p. 100 à obtenir le statut aux Pays-Bas et sont admis au taux de 64 p. 100 au Royaume-Uni. Alors que moins de 1 p. 100 des Zaïrois ont été admis en Allemagne, ils sont plus de 76 p. 100 à être reconnus au Danemark.

Ainsi donc, il n'y a en réalité aucune harmonisation en Europe, ni sur le plan des procédures ni sur le plan des résultats, et pourtant des accords comme celui de Dublin et de Schengen perpétuent la fiction que le traitement accordé à un réfugié dans un État signataire, aussi mauvais soit-il et quel qu'en soit le résultat, peut raisonnablement être conçu comme déchargeant un autre État de la Communauté européenne de ses devoirs.

Si vous pensez que je suis seul à réagir ainsi, permettez-moi de vous rappeler l'opposition persistente à ces accords, qui émane non seulement de groupes prévisibles comme Amnesty International, mais également du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui dit craindre que ces accords n'amènent des États à contrevenir à leurs obligations indépendantes en droit international. Le Conseil de l'Europe a adopté des résolutions allant dans le même sens. De fait, même le Parlement européen, l'organe suprême de la Communauté européenne elle-même, a exprimé des réserves à au moins trois reprises quant à la validité de ces accords.

J'ai cité dans mon mémoire l'avis du Conseil d'État des Pays-Bas, une chambre de deuxième réflexion analogue à la vôtre, qui est allé jusqu'à rejeter la ratification de l'accord de Schengen pour la raison qu'il est contraire aux principes et à l'esprit du droit international en matière de réfugiés, comme le montrent les extraits que je cite aux pages 9 et 10.

Mais ce n'est pas fini. Le Canada envisage non seulement activement de conclure des accords avec l'Europe—et d'ailleurs un projet de protocole d'adhésion à la Convention de Dublin a déjà été rédigé. Tout cela est donc imminent. Au-delà de l'Europe, nous négocions activement un accord bilatéral avec les États-Unis et il y a déjà eu des contacts officiels en vue d'un régime tripartite qui engloberait le Mexique.

Les États-Unis, comme les sénateurs le savent bien, ont fait l'objet d'une réprimande officielle du HCR pour avoir enfreint l'obligation fondamentale de non-refoulement dans le cas des demandeurs d'asile haïtiens. Le Mexique n'est même pas signataire de la Convention sur les réfugiés et refoule routinièrement



[Text]

can refugees. Yet we face the spectre of effectively being bound by the refugee status decisions rendered in these state.

Returning to Bill C-86, the truly pernicious aspect of the proposed Section 108.1 is that we may find ourselves in cahoots with less law-abiding refugee regimes without Parliament ever having had the opportunity to say anything about it, even though half of our current refugee flow may be summarily rejected, and even though we have not the foggiest idea of the precise fiscal ramifications of acceding to an EC style prosecution system. You as parliamentarians will have no opportunity to review or to comment on these arrangements since, in contrast to most important international treaties, there will be no domestic implementation legislation required.

In effect, Section 108.1 asks you as parliamentarians to do what you would never do in your personal lives; that is, to sign a blank cheque. This is a blank cheque both in terms of the ultimate quality of refugee protection and its costs.

My proposal, given the severity of my critique, is, I think, a fairly modest one because I do believe that genuine—and I underscore “genuine”—responsibility sharing for refugee determination can be a very good thing, and because I do very much want to believe departmental assurances and the minister’s assurance that Canada will participate in burden sharing only if accepted procedural and substantive fairness is built into that system. I do not insist that the only option is to delete Section 108.1. Rather, because at this stage Parliament can neither know the details nor the implications of the agreements with such regimes that the minister may ultimately sign, I propose only that the minister lay such agreements before both houses of Parliament between signature and ratification in order that you may exercise your legitimate right, established as far ago as the Mackenzie King era, to review important international agreements of major political or economic importance prior to their entry into force.

You may find that such regimes do genuinely share responsibility; you may find that they are fiscally viable. If you do, I would hope you would support them. However, I think it would be a very grave error, given what we know about what is happening in Europe, the United States and Mexico at present, given that we know that UNHCR, Amnesty International, the Council of Europe, the European Parliament, the Netherlands Council of State and others have already voiced concerns, simply to say, “Go ahead, we need not be consulted.”

Thank you very much for your patience, again, late on a Friday, and I do very much look forward to a dialogue with you.

[Traduction]

rement ceux d’Amérique centrale. Or, nous voyons se profiler le spectre d’être lié par les décisions sur le statut de réfugié de cet État.

Pour revenir au projet de loi C-86, l’aspect véritablement pernicios de son article 108.1 est que nous pourrions bien nous retrouver main dans la main avec des États moins respectueux du droit international, sans que le Parlement n’ait jamais son mot à dire, et ce bien que la moitié du flux actuel des réfugiés risquent d’être sommairement rejetés et sans que nous n’ayons la moindre idée des ramifications financières d’un système du type CE. Vous, parlementaires, n’aurez aucune possibilité de vous prononcer sur ces arrangements puisque, contrairement à la plupart des traités internationaux importants, aucune législation d’application nationale ne sera nécessaire.

Dans la pratique, le paragraphe 108.1 vous demande, à vous parlementaires, ce que vous ne feriez jamais dans votre vie personnelle, à savoir signer un chèque en blanc. C’est un chèque en blanc tant du point de vue de la qualité ultime de la protection donnée aux réfugiés que de son coût.

Ma proposition, étant donné la sévérité de ma critique, est relativement modérée car je pense qu’un véritable—et je souligne le mot «véritable»—partage de la responsabilité en matière de détermination du statut de réfugié peut être une excellente chose et parce que je veux croire aux assurances du ministre lorsqu’il dit que le Canada ne participera que si le système respecte les normes acceptées d’équité, sur le plan des procédures et de la substance. Je ne dis pas que la seule option est de supprimer l’article 108.1. Je propose simplement, puisque le Parlement au stade actuel ne peut connaître ni les détails ni les conséquences des accords que le ministre pourra être amené à signer avec ces pays, que le ministre les soumette aux deux chambres du Parlement pour ratification afin que vous puissiez exercer votre droit légitime, dont les racines remontent à l’époque de Mackenzie King, de vous prononcer avant leur entrée en vigueur sur les accords internationaux importants ayant des répercussions politiques ou économiques majeures.

Vous constaterez peut-être que ces régimes effectuent un véritable partage des responsabilités et qu’ils sont financièrement viables. Dans ce cas, j’espère que vous les approuverez. Cependant, je pense que ce serait une très grave erreur, étant donné ce que nous savons de la situation en Europe, aux États-Unis et au Mexique à l’heure actuelle, sachant que le HCNUR, Amnesty International, le Conseil de l’Europe, le Parlement européen, le Conseil d’État des Pays-Bas et d’autres ont déjà exprimé leur inquiétude, de dire tout simplement: «Allez-y, nous n’avons pas besoin d’être consultés».

Je vous remercie de votre patience à une heure si tardive un vendredi et je me tiens à votre disposition pour dialoguer avec vous.

[Text]

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Professor Hathaway, for an excellent presentation. Our work here belies the misconception of the Senate of Canada under the present constitution that, rather than being sleepy old people, some of us work, even on the eve of long weekends.

**Mr. Hathaway:** I might add that the same is true of academics, notwithstanding the presuppositions in the general community.

**The Acting Chairman:** Those of us who wear both hats can relate to that.

**Senator Hébert:** I just want to say how impressed I am by your presentation. I think this whole process is worthwhile if people like you take the time to study a bill in depth, especially a bill that is so complicated and, as we have been told over and over again, very badly written. You took the trouble to patiently point us to some very important issues. I think you have done part of our work in certain areas. I do not have any questions; only thanks.

**Mr. Hathaway:** Thank you.

**The Acting Chairman:** Professor Hathaway, I know of your work in international human rights law, and I think yesterday one of the witnesses made reference to our other international obligations and that legislation should be drafted always with an eye on our obligation under international instruments to which we are party. In your judgment, is there anything in Bill C-86 which would be inconsistent with the international covenant on civil and political rights?

**Mr. Hathaway:** I think potentially the "prescribed country" notion, as I have indicated, ought to be framed in terms of respect for basic international human rights norms so that one does not leave the notion of human rights totally in a void; that one gives some context to that notion. That would be my primary concern in terms of an inter-relationship with international human rights law, more generally to build those concepts in.

Indeed, as senators may be aware, in the core training I give to all refugee board members, I teach them to define persecution in terms of basic human rights norms. That strikes me as something we can achieve within the definition as it exists. This particular legislation is problematic, I think, on that one point only.

**The Acting Chairman:** Under this legislation and on this topic, could you envisage a country being condemned pursuant to Resolution 1503 and yet remaining on the designated country list?

[Traduction]

**Le président suppléant:** Merci infiniment, professeur Hathaway, de cet excellent exposé. Notre travail ici fait mentir tous ceux qui disent que le Sénat du Canada, tel qu'actuellement constitué, est composé de vieillards somnolents. Certains d'entre nous travaillent, même à la veille de longues fins de semaine.

**M. Hathaway:** J'ajouterais que la même chose est vraie des universitaires, quoi qu'on en pense.

**Le président suppléant:** Ceux d'entre nous qui portent les deux chapeaux le savent bien.

**Le sénateur Hébert:** Je veux dire simplement combien votre exposé m'a impressionné. Je pense que tout ce processus en vaut la peine si des gens comme vous prennent le temps d'étudier un projet de loi en profondeur, particulièrement un texte aussi complexe que celui-ci et si mal rédigé, si j'en crois ce que l'on nous a dit à maintes et maintes reprises. Vous avez pris la peine de nous signaler, avec beaucoup de patience, certains problèmes très importants. Je pense que vous avez fait en partie notre travail dans certains domaines. Je n'ai pas de questions, uniquement des remerciements à exprimer.

**M. Hathaway:** Je vous remercie.

**Le président suppléant:** Professeur Hathaway, je connais vos travaux sur le droit international en matière des droits humains. C'est hier, je crois, que l'un de nos témoins a estimé que nos lois devraient toujours être rédigées en tenant compte de nos obligations en vertu des traités internationaux dont nous sommes signataires. À votre avis, y a-t-il quelque chose dans le projet de loi C-86 qui serait contraire à la convention internationale sur les droits civils et politiques?

**M. Hathaway:** Je pense que la notion de «pays désigné», comme je l'ai dit, devrait être axée sur le respect des normes internationales fondamentales de protection des droits humains, de façon à ne pas suspendre la notion de droits de la personne totalement dans le vide et lui donner un contexte. C'est là mon souci majeur pour ce qui est de l'interrelation avec le droit international.

D'ailleurs, comme vous le savez peut-être, dans la formation élémentaire que je dispense à tous les membres de la Commission du statut de réfugié, je leur enseigne à définir la persécution en fonction de normes fondamentales de droits de la personne. Il me semble que c'est quelque chose que nous pouvons réaliser avec la définition actuelle. Ce projet de loi fait problème, à cet égard, uniquement sur ce point, je pense.

**Le président suppléant:** À ce sujet, pensez-vous qu'un pays puisse être condamné aux termes de la Résolution 1503 et rester néanmoins sur la liste des pays désignés?



[Text]

**Mr. Hathaway:** I would hope that would be an impossibility. Resolution 1503 is a procedure that has one of the highest thresholds, requiring essentially consensus of a lot of politically very self-interested representatives in the UN Human Rights Commission. It is very tough to find on that list a nation condemned under Section 1503. To say the least, Canada, as a state that has always supported the commission, would be hard pressed to find such a state to be safe.

**The Acting Chairman:** Therefore, where the act makes reference to the fact that human rights must be taken into consideration, there is sufficient common assessment of gross inconsistent patterns of human rights violations, but to a lower threshold of the reporting to the United Nations Human Rights Commission annually, and reports from the various NGOs, et cetera, and there is a good data base upon which that judgment can be made?

**Mr. Hathaway:** I think that is right. If I could add just one note of caution: It would be wrong, obviously—and I think your comment implies that it would be wrong—to rely exclusively on states condemned under Resolution 1503. For example, China has regularly avoided being criticized, notwithstanding Tiananmen, simply because of its position of authority within the community. While one could say any state condemned under 1503 would be problematic, one would then have to go on to ask whether there are other sources, as you indicate, that one ought to look to as well.

**Senator Di Nino:** Professor, welcome. It is nice to see that not only do you come with criticism, you come with suggested solutions.

Just to continue on the same vein as the chairman, it seems to me you are raising a flag on two issues: Safe third country and the multilateral agreements. You are suggesting we should be careful to assure ourselves that, when we sign these multilateral agreements and when we look at whether a country is a "safe third country," such agreements should contain those conditions which we as Canadian would consider as protective of human rights, and would ensure that the individual or individuals would receive the same sort of general treatment that they would have received had Canada been that designated third safe country, or the country on the other side where some other jurisdiction would return people to us. Is that what you are saying?

**Mr. Hathaway:** If I take as an example the "prescribed country" concept, I am suggesting something even less than that. Canada's record goes significantly beyond what is required under basic norms. For example, when I say that we should not return someone to a country unless that country has a procedure that meets international standards, I point out that our procedures go way beyond the basic threshold of international standards. When I say states that at least respect core human rights, I point out that we go way beyond that and

[Traduction]

**M. Hathaway:** J'espère que ce serait impossible. La Résolution 1503 est la procédure qui a l'un des seuils les plus élevés, puisqu'elle exige le consensus d'un grand nombre de représentants à la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme qui ont tous des intérêts politiques propres très marqués. Peu de pays ont fait l'objet d'une telle condamnation. Le Canada, en tant qu'État ayant toujours appuyé la Commission, serait bien en peine de juger sûr un tel État.

**Le président suppléant:** Par conséquent, lorsque la loi dit que les droits humains doivent être pris en considération, il existe un fond commun suffisant d'évaluations des violations grossières des droits de la personne, mais selon la norme inférieure des rapports faits annuellement à la Commission des Nations Unies sur les droits de la personne et émanant des diverses ONG, etc., et il existe donc une bonne base de données pour fonder ce jugement?

**M. Hathaway:** Je pense que c'est juste. J'aimerais cependant faire une petite réserve: il ne serait pas bon—et je pense que vous en convenez—de n'exclure de la liste que les États condamnés en vertu de la Résolution 1503. Par exemple, la Chine a toujours réussi à éviter de l'être, en dépit de Tiananmen, uniquement en raison de sa position de force au sein de la communauté internationale. S'il est vrai que tout État condamné en vertu de la Résolution 1503 devrait être exclu, d'autres références encore devraient être prises en considération.

**Le sénateur Di Nino:** Soyez le bienvenu, professeur. Il est agréable de voir que vous venez non seulement armé de critiques, mais également de solutions.

Pour poursuivre dans le même ordre d'idées que le président, il semble que vous tiriez la sonnette d'alarme sur deux aspects: la notion de pays tiers sûr et les accords multilatéraux. Vous dites que nous devons nous assurer soigneusement, lorsque nous signons ces accords multilatéraux et lorsque nous décidons si un pays est un «tiers pays sûr», que ces accords prévoient les mêmes garanties de protection des droits humains que nous appliquons chez nous et que les demandeurs d'asile soient traités en gros de la même façon qu'ils le seraient au Canada si nous étions ce tiers pays sûr ou le pays vers lequel le demandeur serait renvoyé. Ai-je bien saisi?

**M. Hathaway:** Si je prends comme exemple la notion de «pays désigné», je ne vais même pas jusque-là. Le Canada fait sensiblement plus que ce qu'exigent les normes élémentaires. Par exemple, lorsque je dis que nous ne devrions pas renvoyer quelqu'un dans un pays à moins que ce dernier n'applique des procédures respectant les normes internationales, j'ajoute que nos procédures à nous vont bien au-delà des normes internationales élémentaires. Lorsque je dis qu'il faut se limiter aux États qui respectent les droits élémentaires, il faut ajouter que

[Text]

grant refugee claimants permanent residency and citizenship, something which we do not have to do.

I would not say that it has to be a situation that is as good as ours; simply that it be a system that, at the very least, respects the absolute bottom line core of what we and other states have held to be legitimate. It may not be as good as Canada, and in 95 per cent of the cases it will not be, but at least it is adequate.

**Senator Di Nino:** I have a problem with your comments. You say "we and other states". Once you say that, you have to define those other states. We may not agree with some of those other states.

**Mr. Hathaway:** I should be more precise. The standards on procedures, for example, were developed by the executive committee of the United Nations High Commissioner for Refugees, of which Canada is and has always been a member. All those conclusions have to be adopted by unanimous agreement. The very standards agreed to by 40 or 50 states, of which we were one, should to my mind be incorporated in the "prescribed country" notion.

To take an example, they do not require a two-barrelled decision making team as we have now. They would only require one. We would then be in a position to return someone to a state where only a single decision maker heard the claim. As is the Austrian practice, we certainly would not be returning anyone who came across a particular border, summarily rejecting them without even an opportunity to have their case heard.

**Senator Di Nino:** Regardless of whether that person was a citizen of Hungary or a refugee coming from elsewhere.

**Mr. Hathaway:** Exactly. They could be coming from the Sudan.

**Senator Di Nino:** Let me go back to your comment on review by the Federal Court of Appeal. You said "a single judge" to make that decision. Were you saying that a single judge must not make a decision granting leave to appeal?

**Mr. Hathaway:** I was suggesting that one might have a single judge of the appellate division rule on applications for leave to appeal. With a single judge, the person-power ramifications are fairly modest, and yet one brings a fresh mind to bear on the issue. It is also the very body, obviously, which is in a position to decide whether or not the first judgment conformed to precedent.

**Senator Di Nino:** Under your single judge concept an individual would be charged exclusively—and perhaps that is the wrong word—to receive a request from the presiding judge to make a deliberation on whether a case should be appealed or not. Is that what you are saying?

[Traduction]

nous-mêmes allons beaucoup plus loin et accordons aux demandeurs d'asile la résidence permanente et la citoyenneté, ce que nous ne sommes pas obligés de faire.

Je ne réclame donc pas que les autres pays en fassent autant que nous, simplement que le système en place dans le pays respecte, à tout le moins, le strict minimum que nous et d'autres États jugeons légitime. Le système ne sera peut-être pas aussi bon que le canadien, et ne le sera pas dans 95 p. 100 des cas, mais il doit au moins être adéquat.

**Le sénateur Di Nino:** Votre réponse me pose un problème. Vous dites «nous et d'autres États». Dès que vous dites cela, il vous faut définir ces autres États. Nous ne sommes pas forcément d'accord avec ces autres États.

**M. Hathaway:** J'aurais dû être plus précis. Les normes de procédures, par exemple, ont été définies par le comité exécutif du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, dont le Canada est et a toujours été membre. Toutes ces conclusions ont été adoptées à l'unanimité. Les normes convenues par 40 ou 50 États, dont le Canada, devraient à mon sens être intégrées à la notion de «pays désigné».

Par exemple, ces normes n'exigent pas que les décisions soient prises par un jury de deux personnes, comme chez nous. Il suffit d'une personne. Nous serions donc amenés à renvoyer quelqu'un dans un État où une seule personne jugerait de la demande d'asile. Nous-mêmes ne renverrions pas purement et simplement quiconque traverse une frontière particulière, sans même lui donner l'occasion de défendre sa cause, comme c'est le cas en Autriche.

**Le sénateur Di Nino:** Peu importe que la personne soit un ressortissant hongrois ou un réfugié venant d'ailleurs.

**M. Hathaway:** Exactement. Il pourrait venir du Soudan.

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi de revenir à ce que vous disiez au sujet de la Cour d'appel fédérale. Vous parliez d'un seul juge. Est-ce que cela signifie qu'à vos yeux un juge seul ne devrait pas pouvoir décider d'une autorisation d'interjeter appel?

**M. Hathaway:** Je disais qu'un seul juge de la Section d'appel suffirait pour accorder ou refuser l'autorisation d'interjeter appel. Avec un seul juge, on ne taxera pas trop les ressources humaines tout en soumettant l'affaire à un esprit neuf. C'est également ce tribunal, de toute évidence, qui est en mesure de décider si le juge de première instance s'est conformé ou non au précédent.

**Le sénateur Di Nino:** Dans votre système, une personne unique serait saisie de la demande du juge président de déterminer si appel peut être interjeté contre une décision ou non. Est-ce là ce que vous dites?



[Text]

**Mr. Hathaway:** The provision I have suggested is that after the trial division has rejected a case, the refugee claimant should have the right to seek leave from a single judge of the appellate division to have the case heard by the appellate division.

I might add that I would have no problem with us adopting the British practice of saying, in addition, that the judge who made the impugned decision may wish to send it forward. That is fine. The problem is when that is the exclusive means of having a review. That is the issue. It may be very helpful.

I have worked with judges of the Federal Court and admire their work. Indeed, I use it to train European judges. There are many judges in the trial division who I am quite confident would choose to send an issue forward because, indeed, they may have been on the fence.

To be frank, though, there are as many judges who feel that what they have done is right, period. It is very difficult for any of us to give a fair review of our own decision on the merits. It has been a standard part of the appellate and judicial review process from time immemorial that a fresh mind be brought to bear on the issue.

**Senator Di Nino:** I was a little confused on what you had said. The single judge term is what confused me. I think what you are advocating is a single judge as opposed to a panel of judges.

Do you feel that this legislation will be subject to challenges on the basis of the Charter of Rights and Freedoms?

**Mr. Hathaway:** If Parliament could ever draft legislation that would never be subject to a challenge, it would have achieved a genuine miracle. No matter what you do, something will be challenged.

What I have tried to point out to you are areas where I think a challenge would be successful. I think a challenge will be successful on access to the Federal Court. I am sustained in that conclusion by experts in administrative law—which I am not—who view this as an absolutely clear-cut section 7 issue.

I would not want to suggest to you that other aspects which I view as quite acceptable will not be challenged. They probably will be. However, by and large, there are many helpful provisions that will be sustainable, notwithstanding the various tactics of creative lawyers. This one and a number of the others I have identified could—and I think should—be amended in order to minimize the actual potential for another *Singh* case which, when it came forward, devastated the entire determination process. Surely we want to avoid that if we possibly can.

I agree with the comments you heard from Mr. Fairweather and others who said that, by and large, and notwithstanding

[Traduction]

**M. Hathaway:** Le mécanisme que je suggère c'est que, lorsque la Section de première instance rend un jugement négatif, le demandeur d'asile ait le droit de demander autorisation à un seul juge de la Section d'appel de faire juger sa cause par la Section d'appel.

J'ajouterais que je ne serais pas opposé à l'adoption de la pratique britannique qui permet au juge qui a rendu le jugement contesté de l'envoyer lui-même en appel. Cela me convient. Le problème se pose lorsque cela est le seul mécanisme d'appel. Le problème est là. Ce pourrait être très utile.

J'ai travaillé avec des juges de la Cour fédérale et j'admire leur compétence. J'ai aussi eu à former des juges européens. Il y a beaucoup de juges de la Section de première instance qui n'hésiteraient pas à transmettre une cause en appel parce qu'eux-mêmes sont restés longtemps indécis.

Mais, pour parler franchement, il y a tout autant de juges qui considèrent que leur décision est la bonne, un point c'est tout. Il est très difficile pour n'importe qui de revoir objectivement sa propre décision sur le fond. Depuis des temps immémoriaux, les procédures de révision judiciaire et d'appel exigent qu'un esprit neuf se penche sur une affaire.

**Le sénateur Di Nino:** Je n'avais pas très bien saisi ce que vous proposiez. C'est sans doute le terme juge unique qui m'a dérouté. Vous préconisez donc de confier l'autorisation d'appel à un seul juge, plutôt qu'à un panel.

Pensez-vous que cette législation sera contestée sur la base de la Charte des droits et libertés?

**M. Hathaway:** Si le Parlement parvenait jamais à rédiger une loi totalement incontestable, ce serait un vrai miracle. Quoique vous fassiez, quelqu'un va contester.

J'ai essayé de mettre en lumière les éléments où je pense que la contestation aboutirait. Je pense que la contestation aboutira pour ce qui est de l'accès à la Cour fédérale. Les experts en droit administratif—ce que je ne suis pas—sont d'accord avec moi là-dessus, considérant que la disposition est clairement contraire à l'article 7.

Cela ne veut pas dire que d'autres aspects que je considère tout à fait acceptables ne seront pas contestés. Ils le seront probablement. Toutefois, dans l'ensemble, il y a beaucoup de bonnes dispositions qui seront confirmées par les tribunaux, en dépit de toutes les manœuvres d'avocats créatifs. Celle-ci, et un certain nombre d'autres que j'ai isolées pourraient—et à mon sens devraient—être amendées de façon à ne pas nous retrouver avec une autre affaire *Singh* qui a mis sens dessus dessous tout le processus de détermination du statut de réfugié. Ce serait certainement à éviter, dans toute la mesure du possible.

Je suis d'accord avec M. Fairweather et d'autres qui ont dit que, dans l'ensemble, et nonobstant les cas individuels que

[Text]

the particularized scenarios that various groups have presented to you, the Immigration and Refugee Board does an extremely competent job. The turnaround time is low. The recognition rate is appropriate, given the human rights records of the countries of origin. The procedural safeguards are good. I do not see our system as being fundamentally problematic. It is just the edges of it that need to be fine-tuned.

**Ms Margaret Young, Researcher to the Committee:** My first couple of questions concern the Dublin Convention. First, can you clarify for the committee its status? It is my understanding that it has been signed but not ratified by sufficient countries so that it is not yet in force; is that correct?

**Mr. Hathaway:** That is correct. I should point out, though, that that does not seem to have stopped its implementation. In a recent decision in the United Kingdom, for example, an appellate court upheld a decision that was effectively based on Dublin, even though Dublin had not come into force. Therefore, the spirit of it is very much alive even though technically the ratification threshold has not yet been met.

**Ms Young:** You said that in general Dublin assigned responsibility for examining claims to either the state which issued an entrance visa or, more likely, the state where the claimant first arrived. Is Switzerland a party to this convention?

**Mr. Hathaway:** I do not have the list of parties in front of me.

**Ms Young:** It is not significant. It was just one of the countries you mentioned that had a third country policy.

I am interested in where a third country policy would fit into the Dublin Convention, if at all, because I read in Article 3(5) of the Convention a statement which has me puzzled. It states that any member state shall retain the right pursuant to its national laws to send an applicant for asylum to a third state in compliance with the Convention. What does that mean?

**Mr. Hathaway:** I think the answer is no one knows what it means. I agree with you that it seems to leave open the theoretical possibility of provisions that would, in fact, return persons outside the community notwithstanding, as Professor Goodwin-Gill pointed out to you this morning, the title which would seem to suggest the contrary.

I actually raised the issue for more of a generic reason, and I should be clear about that. My point was that if a country can view a state such as Algeria as being so safe that they can return everyone without looking at the merits of the case, then that gives you some sense of just how careful their consideration of the merits of refugee claims is likely to be.

[Traduction]

divers groupes ont pu citer, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié fait un excellent travail. Les délais d'attente sont courts. Le taux de reconnaissance est approprié, étant donné la situation des droits de la personne dans les pays d'origine. Les garanties de procédures sont bonnes. Je ne pense pas que notre système pose de problème fondamental. Il suffit de raboter un peu ce qui dépasse.

**Mme Margaret Young, chargée de recherche du Comité:** J'aurais d'abord quelques questions concernant la Convention de Dublin. Pourriez-vous d'abord me dire où elle en est? Je crois savoir qu'elle a été signée mais non ratifiée par un nombre suffisant de pays pour être en vigueur; est-ce exact?

**M. Hathaway:** C'est juste. Toutefois, cela ne semble pas avoir suspendu sa mise en oeuvre. Par exemple, dans un jugement récent intervenu en Grande-Bretagne, une cour d'appel a maintenu une décision qui se fondait sur la Convention de Dublin, bien qu'elle n'ait pas encore pris effet. Par conséquent, l'esprit de la Convention est déjà appliqué, bien que techniquement la ratification ne soit pas achevée.

**Mme Young:** Vous dites que, de manière générale, la Convention de Dublin attribue la responsabilité de l'examen des demandes d'asile soit à l'État qui a accordé le visa d'entrée soit, ce qui est plus fréquent, à l'État sur le territoire duquel le demandeur pénètre en premier. Est-ce que la Suisse est signataire de la Convention?

**M. Hathaway:** Je n'ai pas la liste des signataires avec moi.

**Mme Young:** Ce n'est pas important. La Suisse est juste l'un des pays que vous avez mentionnés comme ayant une politique de tiers pays.

J'aimerais savoir comment une politique de tiers pays s'articulerait avec la Convention de Dublin parce qu'il y a un passage au paragraphe 3(5) qui me laisse perplexe. Il dit que tout État signataire conserve le droit de renvoyer un demandeur d'asile, conformément à sa législation nationale, dans un tiers pays en conformité de la Convention. Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Hathaway:** Je crois que personne ne sait ce que cela signifie. Je suis d'accord avec vous, théoriquement cela ouvre la possibilité de renvoyer les personnes dans un pays tiers non signataire de la Convention, ce qui semble contradictoire avec le titre, comme le professeur Goodwin-Gill l'a signalé ce matin.

J'ai soulevé la question pour une raison d'ordre plus général, que je veux préciser. Si un pays peut considérer un État comme l'Algérie comme étant tellement sûr que l'on peut y renvoyer quelqu'un sans même examiner le bien-fondé de sa demande, cela vous donne une idée du soin que ce pays mettra lui-même à examiner une demande d'asile.



[Text]

Whether or not, ultimately, the EEC, within its particular operational mandate, does agree to look at every claim arriving within its territory at least once and not implement a safe third country regime, even then the substantive provisions to my mind remain problematic.

Might I add one comment on these agreements, because I know it is a source of some concern to you? It was something raised in testimony before you this morning. I refer to the issue of the potential fiscal ramifications of these agreements. I believe that it is important to keep this matter in mind.

It has been said, and I believe Professor Goodwin-Gill said it this morning, that these agreements do not spell out technically that Canada, were it to accede to the regimes, would be obligated to share in the \$5 billion to \$8 billion a year that western states spend on formal determination.

As I was reflecting on that, because I knew that issue would be raised by Professor Goodwin-Gill, it struck me that it is a bit like the issue of the referendum question that is currently being debated. Voting for a "no" in Quebec is not really voting for sovereignty, so says the Parti Québécois; it is simply voting against this agreement. However, Mr. Bourassa, I think, quite correctly, says, yes, but the only possible subtext to a "no" vote is, in fact, a vote in favour of sovereignty.

This is an identical situation. There is no provision in the Dublin Convention which says that each and every state must pay a proportionate share of the costs. It does not exist. There is a provision that allows states to suspend their obligations if they are not happy with the way things are working out in terms of equity of responsibilities. But these agreements have been ironed out in the context of the European Community, which on this and many other issues, has a long history of burden sharing and reattribution of resources in order to ensure fairness as among the duties of its members. The assumption in the negotiation of Dublin and other European regimes is that they will be implemented in a similar fashion.

Canada would be extraordinarily naive if it believed that we would be simply getting a wonderful gift from the European Community with absolutely no cost. Let me emphasize why it would be a gift. Presently, there are virtually no refugee claimants who pass via Canada en route to Europe. It happens occasionally, but almost never. Conversely, a significant portion of our flow passes through Europe en route to Canada. Does anyone honestly believe that this regime would be sustainable in the long term if it were a complete one-way trade with no cost to the partner receiving the benefits, even though negotiated in the context of the EEC which routinely burden shares at fiscal and other levels?

My point is that we do not know the answer to that question. You want to know, I believe, the answer before you see us bound irretrievably.

[Traduction]

Que la Communauté européenne décide finalement ou non d'examiner chaque demande d'asile sur son territoire au moins une fois, sans appliquer un régime de tiers pays sûr, le problème que pose ces dispositions subsistera.

J'aimerais ajouter une chose au sujet de ces accords, car je sais que c'est un point qui vous préoccupe. Quelqu'un d'autre en a parlé ce matin. Il s'agit des ramifications financières potentielles qu'ils peuvent avoir. Je crois que c'est un point à ne pas oublier.

Quelqu'un a dit—et je crois que le professeur Goodwin-Gill l'a dit ce matin—que ces accords ne spécifient pas techniquement que le Canada, s'il participait à ces régimes, serait obligé d'assumer une part des 5 à 8 milliards de dollars par an que les États occidentaux consacrent à la détermination formelle.

Pendant que je réfléchissais à cet aspect, car je savais que le professeur Goodwin-Gill en parlerait, j'ai été frappé par l'analogie avec la question référendaire actuellement débattue. Le fait de voter «non» au Québec ne signifie pas réellement voter pour la souveraineté, dit le Parti Québécois, simplement voter contre cet accord. À quoi M. Bourassa réplique que c'est vrai, mais que la seule issue possible d'un vote négatif est la souveraineté et que cela revient donc au même.

C'est la même situation ici. Rien dans la Convention de Dublin ne spécifie que chaque État doit payer une part proportionnelle du coût. Une disposition permet à un État de suspendre ses obligations s'il n'est pas satisfait du partage des responsabilités. Mais ces accords ont été conclus dans le contexte de la Communauté européenne qui, dans ce domaine et beaucoup d'autres, a une longue histoire de partage du fardeau et de répartition des ressources pour assurer l'équité entre ses membres. Tout donne à penser qu'il en sera de même de la Convention de Dublin et d'autres régimes européens.

Le Canada serait extraordinairement naïf s'il pensait que la Communauté européenne va tout simplement lui faire un merveilleux cadeau, sans contrepartie. Pourquoi serait-ce un cadeau? À l'heure actuelle, il n'y a virtuellement aucun demandeur d'asile qui transite par le Canada en route vers l'Europe. Cela arrive, mais c'est extrêmement rare. À l'inverse, une grande partie de nos demandeurs passent par l'Europe, en route vers le Canada. Quelqu'un pense-t-il honnêtement que ce régime pourrait être maintenu longtemps s'il s'agissait d'une route entièrement à sens unique, sans que le partenaire qui en bénéficie n'ait rien à payer, alors que cet accord a été négocié dans le contexte de la CEE qui partage routinièrement les fardeaux financiers et autres?

En conclusion, nul ne connaît la réponse à cette question. Or, il me semble que vous voudrez la connaître avant de nous engager irrémédiablement.

[Text]

**The Acting Chairman:** We have dealt with a great deal of material today, senators. With your help, Mr. Hathaway, and that of many other witnesses, we have canvassed thoroughly the subject matter of this bill. We appreciate, as Senator Hébert has said, the study which you brought to us. It will facilitate our work tremendously. We know that witnesses have to make a special effort to come to Ottawa and to share their expertise with us. In thanking you, we want you to know we appreciate your assistance.

As colleagues know, the Senate convenes on Wednesday at 2 p.m. At 6 p.m. we will have Allan Borovoy, General Counsel of the Canadian Civil Liberties Association as a witness, and possibly another witness.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Nous avons entendu beaucoup de choses aujourd'hui, sénateur. Avec votre aide, monsieur Hathaway, et celle de nombreux autres témoins, nous avons passé à la loupe le contenu de ce projet de loi. Nous avons beaucoup apprécié, comme le sénateur Hébert l'a dit, l'étude que vous en avez faite. Cela facilitera immensément notre tâche. Nous savons que cela coûte aux témoins un effort particulier de venir à Ottawa partager avec nous leurs connaissances. En vous remerciant, je tiens donc à vous faire savoir que nous apprécions votre aide.

Ainsi que mes collègues le savent, le Sénat se réunit mercredi à 14 heures. À 16 heures nous recevrons Allan Borovoy, avocat général de l'Association canadienne des libertés civiles, et peut-être un autre témoin.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *B'Nai Brith Canada:*

Ian J. Kagedan, Director of Government Relations;  
Paul Marcus, National Director Institute for International  
Affairs;  
David Matas, Legal Counsel;  
Michael Schelew, Legal Counsel.

Professor Guy Goodwin-Gill, Department of Law, Carleton  
University.

### *Mennonite Central Committee of Canada:*

William Jantzen;  
Rudy Baergen, Pastor—Kitchener;  
Elizabeth Kennedy De Puricelli, Co-ordinator of the New  
Life Centre, Toronto;  
John Docherty, Administrator of the House of Friendship.

Professor James Hathaway, Osgoode Hall Law School, York  
University.

### *B'Nai Brith Canada:*

Ian J. Kagedan, directeur des Relations gouvernementales;  
Paul Marcus, directeur national de l'Institut des affaires  
internationales;  
David Matas, conseiller juridique;  
Michael Schelew, conseiller juridique.

Professeur Guy Goodwin-Gill, faculté de droit, Université  
Carleton.

### *Mennonite Central Committee of Canada:*

William Jantzen;  
Rudy Baergen, pasteur—Kitchener;  
Elizabeth Kennedy De Puricelli, coordonnatrice du Centre  
nouvelle vie, Toronto;  
John Docherty, administrateur de la Maison de l'amitié.

Professeur James Hathaway, Collège Osgoode de droit, Uni-  
versité York.





Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Social Affairs,  
Science and  
Technology**

**Affaires sociales,  
des sciences et  
de la technologie**

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOEL A. KINSELLA

---

*Président suppléant:*  
L'honorable NOEL A. KINSELLA

---

Wednesday, September 9, 1992

Le mercredi 9 septembre 1992

**Issue No. 18**

**Fascicule n° 18**

**Fifth proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

The examination of the subject matter of Bill C-86,  
An Act to amend the Immigration Act and other  
Acts in consequence thereof

---

L'étude de la teneur du projet de loi C-86,  
Loi modifiant la Loi sur l'immigration et  
d'autres lois en conséquence

---

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

*Acting Chairman:* The Honourable Senator Noel A. Kinsella  
*Deputy Chair:*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	Johnson
Bosa	Marshall
Cochrane	*Murray
Comeau	(or Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Forrestall	Phillips
*Frith (or Molgat)	Stanbury
Gigantès	Sylvain
Hébert	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bonnell substituted for that of the Honourable Senator Cools (September 8, 1992).

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux and the name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator DeWare. (September 9, 1992).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable sénateur Noel A. Kinsella  
*Vice-présidente:*

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	Johnson
Bosa	Marshall
Cochrane	*Murray
Comeau	(ou Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Forrestall	Phillips
*Frith (ou Molgat)	Stanbury
Gigantès	Sylvain
Hébert	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Suivant l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres est modifiée comme suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bonnell substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (8 septembre 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux et celui de l'honorable sénateur Forrestall substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare (9 septembre 1992).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 17, 1992:

"The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 17 juin 1992:

«L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

WEDNESDAY, SEPTEMBER 9, 1992  
(21)

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 6:02 p.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bonnell, Cochrane, Comeau, Di Nino, Forrestall, Hébert, Johnson, Kinsella and Stanbury.

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Teed.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Margaret Young, Researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

Mr. Alan Borovoy, General Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated June 17, 1992 relating to the examination of the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

Mr. Borovoy made a statement and answered questions.

At 7:22 p.m., the Committee adjourned to Thursday, September 10, 1992 at 9:00 a.m.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAL**

LE MERCREDI 9 SEPTEMBRE 1992  
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit à 18 h 02 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, Cochrane, Comeau, Di Nino, Forrestall, Hébert, Johnson, Kinsella et Stanbury.

*Présent mais n'appartenant pas au Comité:* L'honorable sénateur Teed.

*Présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, chargée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*

M. Alan Borovoy, avocat général.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du 17 juin 1992 concernant la teneur du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

M. Borovoy fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 22, le Comité s'ajourne au jeudi 10 septembre 1992 à 9 heures.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, September 9, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred the subject matter of Bill C-86, to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 6 p.m. to consider the subject matter of the bill.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, this is the twenty-first meeting of this committee and the fifth meeting of the committee on Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof, meeting pursuant to the Order of Reference in the Senate that the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the subject matter of Bill C-86 before the bill comes to the Senate.

I would inform senators that tomorrow morning, the minister is available to meet with us at 9 o'clock. It was originally scheduled for 10 o'clock. Hopefully we can ask questions of the minister tomorrow on the areas of difficulty we have collectively identified.

As you know from the notice, we are pleased to have been able to arrange as a witness this evening, Mr. Alan Borovoy, general counsel of the Canadian Civil Liberties Association.

Mr. Borovoy, we have received copies of the brief that was submitted to the legislative committee earlier in the summer by the association. We look forward to an oral presentation followed by questions.

**Mr. Alan Borovoy, General Counsel, Civil Liberties Association:** Thank you very much. I should begin with a disclaimer. As you realize, our invitation to come here, which we gladly accepted and for which we thank you, did not come until the last few days so it is possible that we may have missed some further developments on this bill that we do not know about. But we thought it was more important to have an exchange with you than to be 100 per cent accurate in the event that there has been anything which we missed in the last while.

I should also say that our submission is necessarily limited in its scope. We will deal for these purposes with only a few provisions for the deportation of permanent residents. A great many of the most serious civil liberties issues, though certainly not all, arise insofar as permanent residents are concerned. Because, of course, once people pull up stakes from their home land, come here in the expectation of being able to live here indefinitely, this country acquires some obligations

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 septembre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, chargé d'examiner la teneur du projet de loi C-86, loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, il s'agit de la 21<sup>e</sup> réunion de notre comité et c'est la cinquième fois que le Comité sur le projet de loi C-86, loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres Lois en conséquence, se réunit conformément à l'ordre de renvoi demandant que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi C-86 avant qu'il ne soit présenté au Sénat.

Je dois vous informer que, demain matin, le ministre viendra nous rencontrer à 9 heures. Au départ, la réunion était prévue pour 10 heures. J'espère que nous pourrions poser demain au ministre des questions concernant les problèmes que nous avons tous constatés.

Comme c'est indiqué dans la convocation, nous avons le plaisir de recevoir ce matin M. Alan Borovoy, avocat général de l'Association canadienne des libertés civiles.

Monsieur Borovoy, nous avons reçu la copie du mémoire que votre association a soumis au comité législatif au cours de l'été. Nous allons écouter votre exposé verbal, après quoi nous vous poserons des questions.

**M. Alan Borovoy, avocat général, Association des libertés civiles:** Merci beaucoup. Je voudrais commencer par une petite mise au point. Comme vous le savez, votre invitation à comparaître devant vous, que nous avons acceptée avec plaisir et dont nous vous remercions, nous est parvenue il y a quelques jours à peine et il se peut donc que certaines des conséquences de ce projet de loi nous aient échappé. Il nous a toutefois semblé plus important d'avoir un échange de vue avec vous que d'attendre d'être sûrs à 100 p. 100 de ce que nous avançons et il est possible que certains faits tout récents aient échappé à notre attention.

J'ajoute que la portée de notre mémoire est nécessairement limitée. Nous n'aborderons donc que quelques-unes des dispositions concernant l'expulsion de résidents permanents. Ce n'est évidemment pas toujours le cas, mais un bon nombre des atteintes les plus graves aux libertés civiles visent des résidents permanents. En effet, une fois que les gens quittent leur pays et viennent au Canada en espérant pouvoir y vivre indéfiniment, notre pays contracte envers ces personnes des obliga-

*[Text]*

to those people that it might not have to a visitor who just happened to be wandering by for the weekend. That does not mean we do not have any obligations to the visitor, but it might mean that we have considerably more to the permanent resident.

For that reason as a first reason, we will limit our scope of our submission to the deportation of permanent residents. The other reason it is limited, which will also form the body of our first recommendation, is because frankly there has been too little time to digest what is an extremely complex and rather long bill. That, too, has made it difficult to master the variety of issues.

The bill was first introduced on June 16. It had second reading on June 23. Barely more than a month later, hearings began in the respective House of Commons committee. The bill is over a hundred pages long and the sections are rather complex. I brought one with me as an example of the phenomenon to which I am referring. This I could not commit to memory and you will see why.

Section 21(2) of the bill would amend section 32(7) of the act as follows, and this is a direct quote from the bill just to illustrate my point:

Where the person referred to in subsection (6) is a person other than a person described in paragraph 19(1)(c), (c.1), (c.2), (d), (e), (f), (g), (j), (k), or (l) or 27(2)(h), the adjudicator *may*, subject to subsection 32.1(5), *make a departure order*. . .

Now, that, of course, reads like Gilbert & Sullivan. I am not necessarily criticizing the drafters. I do have some appreciation of how hard it is to draft these things and why there is often a felt need to incorporate various other sections. However, I hope you will appreciate how very difficult it is for those not dealing with these issues on a daily basis to master over a hundred pages of provisions, many of which read that way, all within a few weeks and in the middle of the summer when, necessarily, people are short-staffed because of vacation periods.

Indeed, with great respect to the government, it creates the perception—and I always like to express these things as moderately as possible—that the government is trying to ram something through before someone else wakes up to what is happening. That is the perception this creates and, if I may use the language of law, it is a “reasonable apprehension”.

We organized the delegation to visit with the minister. It was composed of two people. The honourable Robert Stanfield and I went to see the minister as representatives of the Canadian Civil Liberties Association. We asked that there be some delay in the parliamentary debate so that there would be

*[Traduction]*

tions qu'il n'a pas envers un simple visiteur qui n'est là que pour le week-end. Je ne veux pas dire que n'ayons aucune obligation envers ce visiteur, mais nous en avons énormément plus envers le résident permanent.

Pour cette première raison, nous limiterons nos propos d'aujourd'hui à l'expulsion de résidents permanents. La deuxième raison pour laquelle nous préférons nous limiter à cet aspect, et qui fait l'objet de notre première recommandation, est que nous n'avons pas eu assez de temps pour digérer ce projet de loi extrêmement complexe et assez épais. À cause de cela également, il est difficile d'examiner à fond toutes les dispositions.

Ce projet de loi a été déposé le 16 juin. Il a été étudié en deuxième lecture le 23 juin. À peine un mois plus tard, le Comité de la Chambre des communes a commencé ses audiences. C'est un document d'une centaine de pages dont les dispositions sont assez complexes. J'en ai amené un exemplaire pour vous montrer de quoi je veux parler. Je serais incapable de le citer de mémoire et vous verrez pourquoi.

Le paragraphe 21(2) du projet de loi modifie le paragraphe 32(7) de la loi en ces termes, et je cite directement le projet de loi:

Dans les cas prévus au paragraphe (6) et où l'intéressé n'appartient pas à l'une des catégories visées aux alinéas 19(1)c), c.1), c.2), d), e), f), g), j), k), ou (l) ou 27(2)h), l'arbitre, sous réserve du paragraphe 32.1(5), *peut prendre à l'encontre de l'intéressé une mesure d'interdiction de séjour*. . .

On dirait du Gilbert & Sullivan. Je ne critique pas nécessairement les rédacteurs. Je sais qu'il est difficile de rédiger ce genre de dispositions et c'est pourquoi on croit souvent nécessaire de citer divers autres articles. Vous comprendrez toutefois qu'il est très difficile pour quelqu'un qui ne s'occupe pas de ces questions quotidiennement d'absorber une centaine de pages de dispositions dont un grand nombre sont libellées ainsi, en l'espace de quelques semaines et au beau milieu de l'été, quand nous manquons de personnel à cause des vacances.

En fait, sans vouloir offenser personne, cela donne l'impression—et j'essaie toujours de modérer mes paroles—que le gouvernement tente de faire adopter une mesure à toute vapeur avant que quelqu'un ne se rende compte de ce qui se passe. Voilà l'impression que cela donne et, pour employer le jargon juridique, c'est sans doute une «appréhension raisonnable».

Nous avons envoyé une délégation rencontrer le ministre. Elle se composait de deux personnes. L'honorable Robert Stanfield et moi-même sommes allés voir le ministre en tant que représentants de l'Association canadienne des libertés civiles. Nous lui avons demandé de différer le débat parlementaire.



*[Text]*

an opportunity for greater public participation. When we emerged from the minister's office, Mr. Stanfield made a very astute observation at the point that he was being interviewed by the press. He noted that in his experience in the House of Commons, when bills were introduced it often took a rather long time for some of them to reach public consciousness due to the large land mass in which we live and the heterogeneous population we have.

So this became, from our point of view, a very important recommendation to make. We told the House of Commons committee, and we repeat to you, that indeed in some ways this would be the Senate playing the kind of role that this kind of body can play in our parliamentary and democratic system. You see yourselves as the safeguards of the integrity of the legislative process and our submission to you is that that process is not functioning properly when a bill as long and complex as this is rammed through in the middle of the summer and we ask you to do whatever you can do to slow down the process so that there can be more responsible and more informed public feedback. That is the first recommendation.

I move from there to substantive issues on the deportation of permanent residents. The bill contains some new features. It would render permanent residents deportable for being, or even worse, having been, members of organizations that are or have been engaged in the commission of offences that may be punished by way of indictment under any act of Canada.

Suppose a permanent resident joined a trade union. I will not stop to comment now on the merits of trade unions, but we all understand that it is a condition of employment in many situations that people belong to the union that has bargaining rights with the employer. Now, if a permanent resident feels obliged, in order to get a job, to join a trade union, and that trade union becomes involved in a demonstration or picket line and commits a minor act of mischief, that, as I recall my Criminal Code, may be prosecuted by way of indictment. The permanent resident becomes deportable from this country even though he had nothing whatever to do with the act of mischief involved. Indeed, he might not have even known about it. Merely for his membership in that trade union, under this bill he could be deported from Canada.

It is even worse. Suppose he resigned from the union because he learned of something he did not like that they had done in the past, or suppose they subsequently committed an offence. His past membership could also render him deportable. I should think that it would be rather obvious that this is a repugnant provision and ought not to be enacted by a Parliament presiding in this country.

The bill expands a rather regrettable concept that made its way into the immigration bill that passed in the 1970s. It

*[Traduction]*

taire afin que le public puisse y participer davantage. En sortant du bureau du ministre, M. Stanfield a fait une observation très judicieuse aux journalistes qui l'interviewaient. Il a souligné qu'à l'époque où il siégeait aux Communes, lorsqu'on déposait un projet de loi, il s'écoulait souvent beaucoup de temps avant que le public n'en ait connaissance étant donné la grande superficie du pays dans lequel nous vivons et le caractère hétérogène de sa population.

À notre avis il s'agit donc là d'une recommandation très importante à faire. Nous avons dit au Comité de la Chambre des communes et nous vous répétons que ce serait, pour le Sénat, l'occasion de jouer l'un des rôles qui lui revient dans notre régime parlementaire et démocratique. Vous vous considérez comme les protecteurs de l'intégrité du processus législatif et nous vous signalons que ce processus ne fonctionne pas comme il faut lorsque le gouvernement cherche à faire adopter, à toute vapeur, au beau milieu de l'été, un projet de loi aussi long et aussi complexe. Par conséquent, nous vous demandons de faire tout en votre pouvoir pour ralentir les choses afin que le public puisse réagir en toute connaissance de cause. Voilà pour notre première recommandation.

J'en arrive à la question de l'expulsion de résidents permanents. Le projet de loi contient de nouvelles dispositions à cet égard. Les résidents permanents peuvent être expulsés s'ils sont, ou s'ils ont été, membres d'une organisation dont il y a des motifs de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à la perpétration d'une infraction qui peut être punissable par mise en accusation aux termes d'une loi fédérale.

Supposons qu'un résident permanent adhère à un syndicat. Je ne vais pas vous faire un discours sur le syndicalisme, mais personne n'ignore que, dans bien des cas, les travailleurs sont obligés d'adhérer au syndicat qui est accrédité pour négocier avec leur employeur. Si, pour obtenir un emploi, un résident permanent se sent obligé d'adhérer à un syndicat et si ce syndicat participe à une manifestation ou à un piquet de grève et commet un méfait mineur, si je me souviens bien du Code criminel, ce genre d'infraction peut être punissable par mise en accusation. Le résident permanent peut donc être expulsé du pays même s'il n'a rien à voir avec le méfait commis. Il se peut qu'il ne soit même pas au courant. Le simple fait qu'il appartienne à ce syndicat permettrait de l'expulser du Canada, en vertu de ce projet de loi.

Il y a même pire encore. Supposons qu'il démissionne du syndicat après avoir appris que ce dernier a commis, par le passé, un acte qu'il désapprouve ou supposons que le syndicat commette une infraction après son départ. Le simple fait qu'il y ait adhéré par le passé l'expose à l'expulsion. Il me semble évident qu'il s'agit là d'une disposition répugnante que le Parlement de notre pays ne devrait pas adopter.

Le projet de loi élargit un concept assez regrettable qui a été intégré dans la Loi sur l'immigration dans les années 70. Les

*[Text]*

expands on the grounds for deporting permanent residents if there are reasonable grounds to believe they will become involved in a number of misdeeds. I like to call this "deportation by clairvoyance". I would submit that once a person pulls up stakes and becomes a permanent resident in this country, that person ought to be deported for the conduct that person is committing or has committed and ought not to be deported because of what someone's crystal ball tells them he is going to do in the future.

The bill expands on this concept insofar as subversion is concerned. It is bad enough in the existing act. This bill expands upon the grounds for rendering people deportable for various kinds of associations with subversion. Subversion, of course, is not defined in the bill. It is one thing, even then, to talk about acts of subversion against democratic governments, but it even talks about acts of subversion against any government, not only a democratic one.

As an example, I do not know what government policy may be insofar as Saddam Hussein is concerned, but not inconceivably it might be government policy to shore up Saddam because it thinks his opposition could be even worse for the interests of Canada. These are some of the difficult judgments that are often made in international affairs. It may or may not be a sensible judgment and I do not need to go into that for these purposes. However, should a permanent resident become deportable for, let us say, sending some money to the Kurdish or Shiite opposition in Iraq? Under this bill, whatever subversion may mean, it might at the very least constitute giving money to overthrow an existing government. Ought we to enact a section that would make it possible to do that to a permanent resident simply for that kind of act?

A new definition in the bill would render permanent residents deportable for various kinds of associations with what the bill calls "terrorism". No sensible person can properly object to deporting people for terrorism, until you read the definition of terrorism in this bill. Terrorism is defined—and I will have it close, Mr. Chairman, if not every word—as "activities in support of acts of serious violence to achieve a political objective". As one organization pointed out, this could empower the Government of Canada to deport those who perpetrated the Nazis, who perpetrated the holocaust. Admirable, but it could also deport the Jews who tried to resist the holocaust. This bill makes no distinction between acceptable and unacceptable acts of violence.

We live in a dangerous world. To what extent are we prepared to render deportable people who may have served with distinction in the armies of the United States, the United Kingdom, Israel, France, and anyone of a number of our allies

*[Traduction]*

résidents permanents pourront être expulsés s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils commettront certains méfaits. C'est ce que j'appelle «l'expulsion au moyen de la boule de cristal». J'estime qu'une personne qui quitte son pays pour venir s'établir de façon permanente au Canada ne devrait être expulsée que si elle commet ou a commis certains actes, et non pas parce que quelqu'un aura vu, dans sa boule de cristal, ce qu'elle s'apprête à faire à l'avenir.

Ce projet de loi élargit les critères en ce qui concerne la subversion. Les dispositions de la Loi actuelle sont déjà suffisamment critiquables. Ce projet de loi autorise l'expulsion pour diverses formes d'activités subversives. Bien entendu, il ne donne pas de définition de la subversion. Si cela vise les actes de subversion contre des gouvernements démocratiques, je veux bien, mais il est même question ici d'actes de subversion contre n'importe quel gouvernement.

Par exemple, je ne sais pas quelle est la politique du gouvernement à l'égard de Saddam Hussein, mais il ne serait pas inconcevable qu'il le soutienne estimant que son opposition pourrait être pire pour les intérêts du Canada. Ce sont là des jugements complexes que l'on doit souvent porter dans les relations internationales. Je ne m'étendrai pas ici sur la validité d'une telle décision. Toutefois, est-il normal qu'un résident permanent puisse être expulsé pour avoir envoyé un peu d'argent à l'opposition kurde ou shiite en Irak, par exemple? Aux termes de ce projet de loi, le fait de donner de l'argent pour renverser le gouvernement au pouvoir constituerait un acte de subversion. Devons-nous adopter un article qui permettrait d'expulser un résident permanent pour un acte de ce genre?

Une nouvelle définition du projet de loi permet d'expulser des résidents permanents associés au «terrorisme» à divers titres. Aucune personne sensée ne s'opposera à ce que l'on expulse des terroristes, à moins de lire la définition donnée du terrorisme dans ce projet de loi. Le terrorisme y est défini—et je vais citer presque textuellement, monsieur le président—comme «des activités visant à favoriser l'usage de violence grave ou de menace de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique». Comme l'a souligné un organisme, cela permettrait au gouvernement du Canada d'expulser des Nazis, les auteurs de l'holocauste. Merveilleux, mais le gouvernement pourrait également expulser les Juifs qui ont tenté de résister à l'holocauste. Ce projet de loi ne fait aucune distinction entre les actes de violence acceptables et inacceptables.

Nous vivons dans un monde dangereux. Dans quelle mesure sommes-nous prêts à autoriser l'expulsion de gens qui ont combattu au sein des forces armées des États-Unis, du Royaume-Uni, d'Israël, de la France et de n'importe quel



[Text]

around the world? This is a fatuously overbroad definition of terrorism, if I may say that with all respect to those who conceived this definition.

Now I would have thought that the essence of genuine terrorism was the deliberate infliction of serious violence on non-combatant civilians. I would have thought that was what we really mean by terrorism. We know that, in warfare undertaken for the most legitimate of reasons and pursued in the most legitimate ways, innocent non-combatant civilians get caught in the crossfire. But I submit there is a world of difference between catching them inadvertently in the crossfire and deliberately targeting them for the violence. If you read the bill, however, you do not see any such distinctions there.

Then it goes on, as if that were not enough. The bill would also render people deportable for being a danger to the security of Canada. If I may paraphrase a friend of mine—and this is his humour, not mine—he talks about the insecurity some bureaucrats feel when they draft bills. He says it is not enough for them to put on a belt, but they also put on suspenders, and then they walk around holding their pants up. I would submit that is exactly what this section does. That is the best that it does. The worst, of course, is that it renders people deportable for who knows what kind of subjective standards and criteria.

We would submit that before permanent residents become deportable for anything done in this country, they personally should have been found guilty of violating the law in question. It should be that they personally had participated in the law-breaking act; not that they belong to an organization, not that they will do something some other time, but they have committed an unlawful act.

Secondly, before a permanent resident becomes deportable for what he may have done in another country, there should at least be reasonable grounds to believe that he personally participated in an act that, if prosecuted here, we would consider unlawful.

Finally, not any indictable offence should qualify, but we should be talking only about rather serious ones. I would not like to think that the followers of Martin Luther King could be rendered deportable from Canada for having violated segregation laws in the South or other laws that they violated peacefully and in a situation where they had very little recourse to lawful means as others may have had.

The final issue that I wish to draw to your attention is the provision that would render permanent residents deportable if they breach an undertaking to live in certain designated communities. It is understandable that this country would try to direct people to certain places rather than other places so that the flow of immigration could be made as compatible as possible with the economic needs of this country. We submit, however, that it is a rather extraordinary and potentially dan-

[Traduction]

autre de nos alliés? C'est là une définition beaucoup trop large du terrorisme, sans vouloir offenser ceux qui l'ont conçue.

J'aurais cru que le véritable terrorisme consistait à commettre délibérément des actes de violence graves contre des civils non combattants. J'aurais cru que telle était la définition réelle du terrorisme. Nous n'ignorons pas que les guerres entreprises pour les raisons les plus légitimes qui soient et livrées d'une façon parfaitement légitime font d'innocentes victimes chez les civils non combattants. Mais ce n'est quand même pas du tout la même chose de tuer par accident les civils qui se trouvent dans la trajectoire du tir que de les choisir délibérément pour cible. Toutefois, si vous lisez ce projet de loi, vous n'y trouverez aucune distinction de ce genre.

Cette mesure va plus loin, comme si ce n'était pas déjà suffisant. Elle permettrait également d'expulser des gens qui constituent une menace pour la sécurité du Canada. Pour reprendre les paroles d'un de mes amis—et c'est son humour, pas le mien—certains bureaucrates éprouvent beaucoup d'insécurité lorsqu'ils rédigent des projets de loi. Non seulement ils mettent une ceinture, mais ils ajoutent des bretelles et ils tiennent leur pantalon en marchant. C'est exactement ce que fait cet article. Malheureusement, il permet d'expulser des gens en fonction de critères purement subjectifs.

J'estime qu'un résident permanent ne devrait pouvoir être expulsé du pays que s'il a été trouvé personnellement coupable d'avoir enfreint une loi canadienne. Il faut qu'il ait lui-même enfreint cette loi et il ne suffit pas qu'il appartienne à une organisation ou qu'on s'attende à ce qu'il commette un méfait. Il faut qu'il ait perpétré un acte illégal.

Deuxièmement, pour qu'un résident permanent puisse être expulsé en raison des actes qu'il a commis dans un autre pays, il faut qu'on ait au moins des motifs raisonnables de croire qu'il a participé personnellement à un acte qui serait jugé illégal au Canada.

Enfin, ces dispositions ne devraient s'appliquer qu'aux infractions graves. Je ne voudrais pas que les partisans de Martin Luther King puissent être expulsés du Canada pour avoir enfreint les lois ségrégationnistes du Sud ou d'autres lois qu'ils ont violées de façon pacifique, parce qu'ils n'avaient pas vraiment recours à des moyens légaux.

Enfin, je voudrais attirer votre attention sur la disposition qui permet d'expulser les résidents permanents s'ils ne tiennent pas leur engagement à vivre à l'endroit qui leur a été désigné. Il est compréhensible que notre pays cherche à diriger les gens vers certaines régions plutôt que d'autres afin que l'immigration soit le plus compatible possible avec les besoins économiques du pays. Nous trouvons toutefois incroyable et dangereux d'autoriser l'expulsion d'un résident permanent qui

## [Text]

gerous power to render a permanent resident deportable for not living in a community that that person might have undertaken to live in at the time he was granted permanent resident status. This is not an insignificant restriction on the mobility rights of people residing in this country. Moreover, it could constitute a tremendous power for employers to hold over immigrants who are working here. The threat of deportation, if that immigrant wants to leave that place, could be considerable and render that person vulnerable to vicious exploitation.

The question we must ask is to what extent has it been demonstrated that this power is necessary? I appreciate that there is a certain plausibility behind the argument for it, but in view of what it represents, has its necessity been demonstrated? If you read the government's material—unless they have put out something since we have looked—it has said that this will only affect a small number of people. For a small number of people, do we want to create this kind of power?

There is no indication in the government material that I have looked at—if you have seen something else, I would like to see it—that there have been any significant abuses of the undertakings that permanent residents have given. In fact, when this very issue arose in the 1970s, there was a government paper that said in black and white that there had not been any significant abuses by the immigrants of those undertakings. In the absence of any such indication now, why should we create this kind of power on the “if-come”, as plausible as the argument for it might be in the abstract? In the concrete, we would argue that they have not made the case for it.

Mr. Chairman, there are, many more sections of this bill, only a few of which we are prepared to comment about in this way, something I very much regret and said so to the House of Commons committee as well. I know that you are hearing from others who are much more expert on the refugee sections and some of the other provisions than we are.

That then returns me to the first recommendation and underscores how very important it is—since this bill will affect the interests of Canadians and its institutions for years to come if it is enacted into law—that this process be slowed down so that more members of the Canadian public will have an opportunity to express their views to government before this bill is finally adopted by Parliament. All of this is, as always, respectfully submitted.

**Senator Di Nino:** Thank you and welcome, Mr. Borovoy. Let me state at the outset that I think that I speak not only for myself but on behalf of my colleagues when I say that we have a great deal of respect for the commitment you bring to your responsibilities. I would urge you to continue, though that a number of our opinions may differ. In differing, I want to suggest that I am not trying to take an adversarial position for any reason other than to make sure that we have a proper

## [Traduction]

ne veut plus vivre à l'endroit où il s'était engagé à résider. Il s'agit là d'une importante restriction au droit à la mobilité dont jouissent les habitants de notre pays. De plus, les employeurs auraient un pouvoir énorme sur les immigrants qui travaillent aux endroits désignés. L'immigrant désireux de partir serait menacé d'expulsion, ce qui pourrait l'exposer à une exploitation de la part des employeurs.

Il y a lieu de se demander dans quelle mesure la nécessité de ce pouvoir a été démontrée. Les arguments invoqués peuvent paraître assez plausibles, mais étant donné ce que cela représente, la nécessité de ce pouvoir a-t-elle été démontrée? Si vous lisez les notes explicatives du gouvernement—à moins qu'il n'ait publié autre chose depuis—cela ne touchera qu'un petit nombre de gens. Sommes-nous prêts à créer ce genre de pouvoir pour un petit nombre de gens?

Rien n'indique, dans les notes explicatives du gouvernement que j'ai lues—si vous avez autre chose, j'aimerais le voir—que les résidents permanents avaient trahi, dans une large mesure, les engagements qu'ils avaient pris. En fait, quand cette même question a été soulevée dans les années 70, un document gouvernemental déclarait, noir sur blanc, que les immigrants étaient généralement restés fidèles à leurs promesses. Si l'on n'a pas la preuve que la situation a changé, pourquoi créer ce genre de pouvoir «au cas où» aussi plausibles les arguments invoqués puissent-ils être en théorie? En pratique, ce n'est pas aussi certain.

Monsieur le président, ce projet de loi contient bien d'autres articles dont nous ne pouvons commenter qu'un petit nombre, ce que je regrette vivement, comme je l'ai déclaré également au Comité de la Chambre des communes. Je sais que vous allez entendre d'autres témoins qui sont bien plus ferrés que nous sur les dispositions concernant les réfugiés et autres.

Cela me ramène à la première recommandation et je tiens à souligner combien il est important—étant donné que, s'il est adopté, ce projet de loi aura des conséquences pour les Canadiens et leurs institutions pendant des années à venir—de ralentir le processus afin que le public ait davantage l'occasion d'exprimer son point de vue au gouvernement avant que le Parlement n'adopte cette mesure. Comme d'habitude, c'est une recommandation que je vous soumets respectueusement.

**Le sénateur Di Nino:** Merci et bienvenue, monsieur Borovoy. Tout d'abord, je voudrais vous dire que mes collègues et moi-même avons beaucoup de respect pour la détermination avec laquelle vous vous acquittez de vos responsabilités. Je vous exhorte à continuer même si nous ne sommes pas toujours d'accord. Si j'émetts un avis contraire au vôtre, sachez bien que c'est seulement pour favoriser le dialogue afin que nous puissions comprendre vos opinions sur cette question.



[Text]

dialogue so that we can understand your points of view on this issue.

As I have stated to a couple of other witnesses, I am not sure that it serves the purpose of proper dialogue to use extreme examples. I do not want to do so either, but if we are to deal with the issues that you talked about and if you use examples of that nature, then I should be allowed to use examples as well.

You talked about the deportation of permanent residents—and I appreciate the fact that you are limited to that. You also spoke about some sections of the act dealing with that. In particular, you talked about sections of the act where you suggest the definition of being or having been a member of an organization concerns you. I certainly suggest that your example of a trade union is absolutely correct, but on the other side of the coin we have a lot of problems on a different side of the world.

In the country where I was born, called Italy, we have a lot of problems with the Mafia. There has to be some way for this country to decide whether they will let in certain people whose association with that kind of organization, whether they pulled the trigger, provided the money or provided the shelter for some of these people, should still eliminate them from being able to become citizens of this country.

I read recently in the *Globe and Mail* a quotation by the person in charge of the Hong Kong immigration office. I was there two weeks ago and the same information was given to me by someone else. That article and the information given to me by the Hong Kong people seemed to say that they are having a great deal of difficulty trying to stop some people who they have been assured are members of the Triads and they cannot because they have no power to do so.

This legislation was not intended to punish the kids who suffered at Tiannanmen Square. This legislation was not intended to stop immigration from Poland or other countries; it was intended to ensure public protection from certain organizations where there is a reasonable position that the potential immigrant is one who has been, or is, associated with an organization of the kind that I mentioned and not the example you used.

I have given a speech, as you did. I apologize, but I did so to suggest to you that to reconcile this we need from you some suggestion—which you do very well—on how you resolve these two issues. I believe that your position will get a lot of sympathy, but I certainly hope that mine will as well. Perhaps you can help me.

**Mr. Borovoy:** You should never apologize for your eloquence and, therefore, I will not apologize for mine.

There is a fundamental problem with what you have just put to me. Your central point, as I followed it, was that it is not the

[Traduction]

Comme je l'ai déclaré à quelques autres témoins, je ne suis pas certain que nous puissions vraiment éclairer le débat en citant des exemples extrêmes. Telle n'est pas mon intention, mais si vous employez des exemples de cette nature, je me permettrai d'en faire autant.

Vous avez parlé de l'expulsion de résidents permanents—et je sais que vous vous êtes limité à ce sujet. Vous avez également mentionné certains articles de la loi qui s'y rapportent. Vous avez particulièrement parlé des dispositions concernant l'appartenance actuelle ou passée à une organisation. Votre exemple du syndicat est certainement valide, mais d'un autre côté, nous avons énormément de difficultés dans une autre région du globe.

Dans le pays où je suis né, l'Italie, la mafia nous cause beaucoup de problèmes. Le Canada doit disposer d'un moyen de fermer ses portes à certaines personnes associées à cette organisation, qui n'ont peut-être pas appuyé sur la gâchette, mais qui ont donné de l'argent ou donné refuge à certains de ses membres, ce qui devrait les priver du droit de devenir citoyens de notre pays.

Le *Globe and Mail* rapportait récemment les propos du responsable du bureau d'immigration de Hong Kong. J'étais là-bas il y a 15 jours et quelqu'un d'autre m'a communiqué les mêmes renseignements. D'après cet article et l'information que m'ont donnée les gens de Hong Kong, il leur est très difficile d'empêcher des membres du Triad d'entrer au Canada parce qu'ils n'ont pas le pouvoir de le faire.

Cette loi ne vise pas à punir les jeunes qui ont souffert sur la place Tiannanmen. Elle ne vise pas non plus à arrêter l'immigration originaire de Pologne ou d'autres pays; elle vise à protéger le public contre certaines organisations lorsqu'on a de bonnes raisons de croire qu'une personne désireuse d'immigrer a été associée ou fait partie d'une organisation du genre dont j'ai parlé et non pas semblable à l'exemple que vous avez cité.

Comme vous, je me suis lancé dans un discours. Je m'en excuse, mais je voulais vous faire comprendre que vous deviez nous faire des suggestions—ce que vous faites très bien—pour résoudre ces deux aspects du problème. Votre position ralliera sans doute bien des suffrages, mais j'espère que la mienne aussi. Peut-être pourriez-vous m'aider.

**M. Borovoy:** Il ne faut jamais s'excuser de son éloquence et je ne m'excuserai donc pas de la mienne.

L'idée que vous venez d'énoncer soulève un problème fondamental. Si je vous ai bien suivi, vous dites que le projet de

[Text]

intent of this bill to get at the trade union person; it is the intent to get at someone else.

It is critically important that we distinguish the intent of a bill from the effect of a bill. My argument was that regardless of the nobility of the intentions of those who drafted it, the effects are such that they have created a brush that is far broader than the reasonable protection this country requires.

You asked me more specifically how I would deal with that problem of someone associated with the Mafia. Well, you cannot get the evidence to prove that he has committed an offence.

I made what I thought was a critical distinction during the course of my presentation. I said that if you want to deport a permanent resident for something that has happened in Canada, you should prove the case against him. But if it has happened in another country, there should be at the least reasonable grounds to believe the person is guilty of something.

That is a standard that you will appreciate falls short of proving beyond a reasonable doubt that that person committed an offence.

I can appreciate that you might need a somewhat lower standard when you are talking about offences that have been committed in other countries. Furthermore, we cannot control the evidence that is presented to a foreign tribunal. That is why I make that distinction. The standard that we are recommending, namely, reasonable grounds to believe that they personally committed such and such an act, will catch the kind of people you are talking about without endangering all the others. That would strike a much fairer and more sensible balance.

**Senator Di Nino:** We had the example of the Singh case, which we are all familiar with. If I understand you correctly, you are really talking more about the definitions or the structure of these sections that you are objecting to as opposed to the intent of the sections. In other words, you would like to see it reworded a bit. That is why we are here, to hear from you. But how do you catch a situation like that of Mr. Singh?

**Mr. Borovoy:** You will have to refresh my memory about the salient facts. We do not need to go into it in detail.

**Senator Di Nino:** His lawyers were able to stall our country for how many years?

**Mr. Borovoy:** I am sorry to interrupt you, but take the standard that I just suggested to you. What I would like you to address in giving me an example is this: Tell me what happened in that case that would allow him to escape, were the standard I set as being acceptable adopted?

[Traduction]

loi ne vise pas à s'attaquer aux syndicalistes, mais à d'autres individus.

Il est extrêmement important d'établir une distinction entre les intentions d'un projet de loi et ses conséquences. Selon moi, quelle que soit la noblesse des intentions de ses rédacteurs, ils ont créé des pouvoirs beaucoup plus vastes que ce n'est nécessaire pour assurer raisonnablement la protection du pays.

Vous m'avez demandé plus précisément comment je réglerais le problème des membres de la mafia. Vous ne pouvez pas prouver que ces personnes ont commis une infraction.

Je crois avoir établi une distinction essentielle au cours de mon exposé. J'ai dit que si vous vouliez expulser un résident permanent pour un acte illégal commis au Canada, vous deviez prouver sa culpabilité. Mais si l'acte illégal a été commis à l'étranger, vous devriez avoir au moins des motifs raisonnables de croire que l'intéressé est effectivement coupable.

Vous vous rendrez compte que ce critère ne permet pas de prouver au delà de tout doute raisonnable que cette personne a commis une infraction.

Je comprends bien que l'on peut avoir besoin de critères un peu moins exigeants pour les infractions commises à l'étranger. De plus, nous ne pouvons pas vérifier la véracité des preuves présentées à un tribunal étranger. Voilà pourquoi j'établis cette distinction. Le critère que nous recommandons, à savoir qu'il doit y avoir des motifs raisonnables de croire que l'intéressé a commis personnellement tel ou tel acte, permettra d'expulser les individus dont vous parlez sans toutefois mettre en danger la vie des autres. Ce serait une solution beaucoup plus équitable et beaucoup plus logique.

**Le sénateur Di Nino:** Nous avons eu l'exemple de l'affaire Singh que tout le monde connaît. Si j'ai bien compris, vos critiques portent davantage sur les définitions ou la structure de ces dispositions que sur leur but. Autrement dit, vous voudriez que le libellé soit légèrement remanié. Voilà pourquoi nous sommes ici, pour entendre votre point de vue. Mais comment proposez-vous de régler une situation comme celle de M. Singh?

**M. Borovoy:** Il faudrait que vous me rafraîchissiez la mémoire quant aux principaux faits. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans les détails.

**Le sénateur Di Nino:** Ses avocats ont pu faire traîner le dossier pendant combien d'années?

**M. Borovoy:** Excusez-moi de vous interrompre, mais prenez le critère que je viens de proposer. J'aimerais que vous m'indiquiez, pour ce qui est de votre exemple, quelles sont les dispositions qui lui permettraient d'échapper à la loi si la norme que je propose était adoptée?



[Text]

**Senator Di Nino:** The standard that you are suggesting is pretty close to what we have now.

**Mr. Borovoy:** I do not think so.

**Senator Di Nino:** I am not a lawyer and I will not argue on that, but my concern is that because of overreacting to some extreme examples, we may be creating a serious problem for those who have to make the decisions on a daily basis. We have to give them strong enough tools to be able to face situations like the Singh cases and say, "No. This is wrong. We will send it back because we have the authority to do that." Otherwise we neuter their authority. That is what my concern is.

**Mr. Borovoy:** The difficulty I have is that the facts of the Singh case are not before me in that kind of detail. I would like to know why the standard I suggested to you would not catch it. You talked about lawyers and delays. That goes to process, not to substance. I did not even comment on the process issues. I commented only on the substantive criteria. That is why I am having difficulty appreciating why we need anything more as far as permanent residents are concerned. And remember too there might be a distinction between the standards you have for initially admitting someone and the standards you have for subsequently deporting them. The standard ought to go up as that person acquires status in his community. I would expect a lot of these people to be investigated before we give them permanent resident status. Of course, you could learn something afterwards but even there, why would it not suffice to talk about reasonable grounds to believe they personally participated in some kind of serious illegality rather than mere membership in an organization because that covers the waterfront? One of my favourite examples—and I did not use it earlier because I thought it would be too extreme, though it is very funny—is if the immigrant ever worked for the RCMP, he could be deportable on that ground alone.

**Senator Di Nino:** Not in this country.

**Mr. Borovoy:** On the contrary, the RCMP as a matter of force policy, violated the law on many occasions.

**Senator Di Nino:** We remember the accusations.

**Mr. Borovoy:** It was more than accusations, it was admissions and revelations.

**Senator Di Nino:** I would love to continue this dialogue with you, but my concern is that if we make the words wishy-washy and if we start with reasonable grounds, it opens up whole areas of contentious discussions on how to prove reasonable grounds, which I think takes away authority from the people who make the decisions. If we take away that

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** La norme que vous proposez se rapproche beaucoup de celle que nous avons actuellement.

**M. Borovoy:** Je ne le crois pas.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne suis pas avocat et je ne discuterai pas là-dessus, mais j'ai peur qu'à cause de certains cas extrêmes, nous posions de sérieux problèmes aux autorités qui doivent prendre ces décisions quotidiennement. Nous devons leur donner des instruments suffisamment efficaces pour pouvoir faire face à des situations comme l'affaire Singh et dire: «Non, nous allons renvoyer cet individu dans son pays, car nous avons le pouvoir de le faire». Autrement, nous leur enlevons tout pouvoir. Voilà ce que je crains.

**M. Borovoy:** Malheureusement, je n'ai pas sous les yeux tous les détails concernant l'affaire Singh. Je voudrais savoir pourquoi les critères que je vous ai suggérés ne suffiraient pas à couvrir ce genre de cas. Vous avez parlé d'avocats qui ont fait traîner les choses. C'est une question de procédure et non pas de fond. Je n'ai même pas abordé la question de la procédure. Mes propos portaient seulement sur les critères substantifs. Par conséquent, je comprends mal pourquoi nous aurions besoin d'autre chose en ce qui concerne les résidents permanents. Et n'oubliez pas qu'il pourrait y avoir une différence entre les normes d'admission d'un immigrant et les normes d'expulsion. Une fois que l'intéressé est devenu résident, les normes devraient être plus exigeantes. Je m'attends à ce qu'un grand nombre de ces personnes fassent l'objet d'une enquête avant qu'elles n'obtiennent le statut de résident permanent. Bien entendu, il se peut que vous appreniez quelque chose après coup, mais même dans ce cas, pourquoi ne pas dire simplement qu'il doit y avoir des motifs raisonnables de croire qu'elles ont participé personnellement à des activités illégales graves au lieu d'avoir simplement fait partie d'une organisation sous prétexte que cela couvre toutes les possibilités? L'un de mes exemples favoris—et je ne l'ai pas cité tout à l'heure parce qu'il me paraissait trop extrême—même si c'est très drôle—est que l'immigrant pourrait être expulsé du simple fait d'avoir travaillé pour la GRC.

**Le sénateur Di Nino:** Pas au Canada.

**M. Borovoy:** Au contraire, la GRC a enfreint la loi à de nombreuses reprises.

**Le sénateur Di Nino:** Nous nous souvenons des accusations.

**M. Borovoy:** Ce n'étaient pas seulement des accusations. Il y a eu aussi des aveux et des révélations.

**Le sénateur Di Nino:** Je voudrais poursuivre ce dialogue avec vous, mais je crains que si nous édulcorons le libellé en commençant par les motifs raisonnables, cela n'ouvre la porte à toutes sortes de discussions quant au moyen de prouver qu'il y a des motifs raisonnables, ce qui enlève leur pouvoir aux gens qui prennent les décisions. Si nous leur enlevons ce pou-

[Text]

authority they will make the wrong decisions. That is my opinion. Help us to make the legislation better, but we cannot forgo the intent of the people who created this legislation for the purposes of public protection.

**Senator Hébert:** If it is of some comfort to you, I disagree completely with Senator Di Nino, which I have been doing for some weeks, especially when he refers to the intent. As you said, who cares about the intentions? The road to hell is paved with good intentions. So we need a bill that stands by itself. We do not need an act of faith or the good intentions of the minister or the people who have prepared this bill. We are seeing the minister tomorrow morning. You have seen the minister with Mr. Robert Stanfield as members of the Civil Liberties Association. There was a public press conference afterwards so there is nothing wrong in my asking you what you discussed with him. I presume you discussed this thing about the deportation of residents. Did you also discuss the fact that there should be more time, that the middle of the summer is not the proper time for Canadians to reflect on such a complicated matter?

**Mr. Borovoy:** The issue of process was the central issue that we addressed to the minister. I was going afterwards to testify before the house committee. We mentioned some of the substantive provisions, but we did so in order to illustrate the need for more time to consider the bill. The central issue between us was one of process.

**Senator Hébert:** What was the reaction of the minister to this reasonable plea?

**Mr. Borovoy:** The minister was not responsive except to say that if the house committee—or he may have said parliamentary committee, I do not recall—

**Senator Hébert:** He must have said the house committee.

**Mr. Borovoy:** —wanted more time he would consider it. However he did not want to interfere in the process. I remember saying that I thought it was a remarkable position for a minister to take because I had thought that under our system the minister does have something to say about the process in the house. I leave that to you guys.

**Senator Hébert:** You have been very clear on the fact that you have studied mostly this question of deportation of permanent residents. Do you have any views on other matters that have been raised by other witnesses in a systematic fashion—for example, the great authority that is given to the immigration officers who decide whether candidates for refugee

[Traduction]

voir, ils prendront de mauvaises décisions. Voilà ce que j'en pense. Aidez-nous à améliorer la loi, mais il ne faut pas oublier les intentions de ceux qui l'ont élaborée dans le but de protéger le public.

**Le sénateur Hébert:** Si cela peut vous rassurer, je ne suis pas du tout d'accord avec le sénateur Di Nino, et cela depuis plusieurs semaines, surtout lorsqu'il parle des intentions du législateur. Comme vous l'avez dit, qui se soucie des intentions; l'enfer est pavé de bonnes intentions. Nous avons donc besoin d'un projet de loi qui se suffise à lui seul. Nous n'avons que faire de l'acte de foi ou des bonnes intentions du ministre ou des rédacteurs de ce projet de loi. Nous allons rencontrer le ministre demain matin. Vous lui avez rendu visite, avec M. Robert Stanfield, en tant que représentants de l'Association des libertés civiles. Comme il y a eu ensuite une conférence de presse publique, je peux sans doute vous demander ce dont vous avez discuté avec lui. Je suppose que vous avez parlé de l'expulsion de résidents. Lui avez-vous également fait valoir qu'il faudrait prévoir plus de temps et que le milieu de l'été n'est pas le bon moment pour demander aux Canadiens de réfléchir à une question aussi complexe?

**M. Borovoy:** La question du processus était au centre de notre entretien avec le ministre. Après notre rencontre, je devais aller témoigner devant le Comité de la Chambre. Nous avons mentionné certaines dispositions substantives, mais nous l'avons fait pour démontrer la nécessité de prévoir plus de temps pour l'examen du projet de loi. Nous avons donc surtout parlé du processus.

**Le sénateur Hébert:** Quelle a été la réaction du ministre devant cette demande raisonnable?

**M. Borovoy:** Le ministre n'a pas répondu, si ce n'est qu'au cas où le Comité de la Chambre—ou il a peut-être parlé de «Comité parlementaire», je ne me souviens plus—

**Le sénateur Hébert:** Il doit avoir dit le «Comité de la Chambre».

**M. Borovoy:** ...voulait plus de temps, il envisagerait la chose. Cependant, il ne voulait pas s'ingérer dans le processus. Je me souviens de lui avoir répondu qu'à mon avis cette attitude était très curieuse de la part d'un ministre étant donné que, dans notre régime, le ministre avait quelque chose à dire à l'égard de la procédure parlementaire. Je vous laisse vous en occuper.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez dit très clairement que vous aviez surtout examiné la question de l'expulsion de résidents permanents. Avez-vous des opinions sur d'autres questions qui n'ont pas été soulevées de façon systématique par d'autres témoins, par exemple les pouvoirs que le projet de loi confère aux agents d'immigration qui décident s'il y a lieu de



[Text]

status will be sent back right away or given a hearing, as the Geneva Convention, I presume, gives the opportunity to offer.

**Mr. Borovoy:** What happened is that because of the rush we deferred to other organizations without necessarily endorsing everything they had to say. We decided as a matter of practical expediency to defer to them on some of those issues because there simply was not the time too master all of the topics. Naturally we would have lots of concerns in our organization about those provisions, but we have not been able to put them to our board and to really digest those sections as required. In all fairness I want to go easy on those comments simply because we have not given them the attention they properly deserve and because we would like to give them that attention.

**Senator Stanbury:** I am wondering whether the time problem that you perceive will not be solved by reason of the referendum campaign and all the things that will flow from that. We will not get to this bill in the Senate at least—

**Senator Forrestall:** Before Easter.

**Senator Stanbury:** In other words, it will be some little time before we get to it. This is a pre-study which means that when the bill actually comes to us, we should be able to hear further evidence. So you need not worry too much about this committee in terms of time. I should not make any judgments on how long it will be, but it is not likely to be before October 26. I see a number of things that will flow out of October 26, so it may be some time before we deal with the legislation as such.

The purpose of this prestudy is to make recommendations or make available our thoughts to the members of the committee of the House of Commons and of the government so they can consider amendments. The time problem will solve itself. However, that means we need as much advice from you as possible at this stage in order that we can repair some of the problems.

I happen to agree with Senator Hébert and not with Senator Di Nino. I have been a lawyer too long to leave to the tender embrace of governments, police forces and officials the possible implementation of legislation which is not clear as to what is possible.

Reasonable grounds is not wishy-washy language, Senator Di Nino. It is language that is well understood in law. Every policeman has to be satisfied that he has reasonable grounds. Reasonable grounds is not an unreasonable basis for making a judgment as to whether a person, particularly a permanent resident, is to be deported. I quite agree with you in that connection.

[Traduction]

renvoyer immédiatement des revendicateurs du statut de réfugié ou de leur accorder une audience comme le prévoit sans doute la Convention de Genève.

**M. Borovoy:** En réalité, étant donné le peu de temps que nous avons, nous avons laissé d'autres organismes en parler à notre place, sans nécessairement appuyer tout ce qu'ils avaient à dire. Pour une question de commodité, nous avons décidé de leur laisser aborder certaines de ces questions, car nous n'avions tout simplement pas le temps d'analyser à fond tous les aspects du problème. Naturellement, notre organisme éprouve de nombreuses réserves à l'égard de ces dispositions, mais nous n'avons pas pu vraiment les analyser. Je préfère ne pas trop m'avancer à cet égard étant donné que nous n'avons pas consacré à ces articles toute l'attention qu'ils méritent et que nous voudrions pouvoir leur accorder.

**Le sénateur Stanbury:** Je me demande si le problème du manque de temps ne va pas se trouver réglé grâce à la campagne référendaire et tout ce qui en découlera. Le Sénat ne sera pas saisi de ce projet de loi au moins. . .

**Le sénateur Forrestall:** D'ici Pâques.

**Le sénateur Stanbury:** Autrement dit, il s'écoulera un certain temps avant que nous ne l'examinions. Nous nous livrons actuellement à une étude préliminaire, ce qui veut dire que, quand nous serons saisis du projet de loi, nous devrions pouvoir entendre de nouveaux témoignages. Par conséquent, vous n'avez pas à vous inquiéter trop pour ce qui est des délais. Je ne peux pas dire vraiment combien de temps cela prendra, mais ce ne sera sans doute pas avant le 26 octobre. Comme je m'attends à ce qu'il se passe bien des choses après cette date, il s'écoulera sans doute un certain temps avant que nous n'examinions le projet de loi.

Le but de cette étude préliminaire est de formuler des recommandations ou de faire connaître nos opinions à nos collègues de la Chambre des communes et au gouvernement afin qu'ils puissent envisager des amendements. Le problème du manque de temps se réglera tout seul. Cependant, nous avons besoin de tous vos conseils à ce stade-ci de façon à pouvoir remédier à certains problèmes.

Je suis d'accord avec le sénateur Hébert et pas avec le sénateur Di Nino. J'ai été trop longtemps avocat pour m'en remettre entièrement aux gouvernements, à la police et aux autorités pour ce qui est de la mise en oeuvre une loi dont toutes les ramifications ne sont pas très claires.

Lorsqu'on parle de motifs raisonnables, cela n'a rien d'un libellé édulcoré, sénateur Di Nino. C'est une expression qui a un sens bien précis en droit. Tout policier doit être convaincu qu'il a des motifs raisonnables. Il n'y a rien de déraisonnable à se fonder sur des motifs raisonnables pour décider si une personne doit être expulsée ou non, surtout s'il s'agit d'un résident permanent. Je suis d'accord avec vous sur ce plan.

[Text]

I thought your comments were particularly appropriate with respect to each of the items that you mentioned. You might have chosen rather far out examples, but it is not difficult to think of other examples which would fit into the scenario you painted.

You mentioned the provisions that we made in 1976 when the Immigration Act presently in force was passed. I remember being on that committee and I remember the question, is there some way in which people can be controlled in what they do, if they give an undertaking to stay in a particular place? For example, if doctors are required in northern Ontario or in some particular place in Canada, they may give an undertaking that if they are admitted they will go to that particular place and stay there for a period of time. I remember well the assurance we got from the department at that time that it was not a major problem; it was not a problem that they were terribly concerned about. I remember talking about what possible penalties could be imposed. Deportation did not even enter our minds. We discussed whether a fine could be imposed, or some relatively minor penalty to discourage people moving away. In any event, as I recall it, we decided it was not a good idea to impose any such penalty.

You have indicated that you feel that deportation would be contrary to the Charter and the rights of mobility. Would a fine or a lesser penalty be reasonable? It might be sufficient to discourage the movement, but not be regarded as being outside section 1 of the Charter and the sensible, fair way of dealing with the problem, but take into account the right of the country to protect itself but to do so reasonably.

**Mr. Borovoy:** When this issue arose in the late 1970s with that bill, there was a good deal of controversy around it and there was a proposal to deport or to create a power of deportation. I remember a provision was finally put into the act stating that a person could not be deported for this reason. They actually affirmatively went the other way.

I have played with the notion you raise. You mentioned a fine. I have analogized it to a civil breach of contract. If one agrees to go somewhere and does not go, should there be something akin to a breach of contract action, if not entirely something analogous to that? It is an opportunity for a little creative thinking. I have to confess that I have not directed my powerful mind to that at this point.

**Senator Forrestall:** You should be very cautious about that!

**Mr. Borovoy:** I sneak these things into the record when nobody is watching.

**Senator Di Nino:** You are a real artist.

**Mr. Borovoy:** That was another reason we wanted some delay, so that we could try to come back with a more imagina-

[Traduction]

Vos observations m'ont semblé très logiques en ce qui concerne chacun des sujets que vous avez abordés. Vous avez peut-être choisi des exemples assez extrême, mais on peut songer facilement à d'autres exemples qui s'intégreraient dans le scénario que vous avez décrit.

Vous avez mentionné les dispositions que nous avons ajoutées à la Loi sur l'immigration en 1976. Je siégeais alors à ce comité, je me souviens que nous nous étions demandés s'il était possible de soumettre à un certain contrôle les gens qui s'engageraient à résider à un endroit donné. Par exemple, si l'on a besoin de médecins dans le nord de l'Ontario ou ailleurs, ils pourraient s'engager à résider là-bas pendant un certain temps s'ils sont admis au Canada. Je me souviens qu'à l'époque le ministère nous avait assurés que cela ne posait pas un gros problème; cette question ne le préoccupait pas énormément. Nous avons alors discuté des pénalités qui pourraient être éventuellement imposées. L'expulsion ne nous était même pas venue à l'esprit. Nous nous sommes demandés si l'on pourrait imposer une amende ou une sanction relativement mineure pour dissuader les gens d'aller s'établir ailleurs. Quoi qu'il en soit, si je me souviens bien, nous avons décidé qu'il n'était pas souhaitable d'imposer ce genre de sanction.

Vous avez dit qu'à votre avis l'expulsion serait contraire à la Charte et aux dispositions garantissant le droit à la mobilité. Une amende ou une sanction moins sévère vous semblerait-elle raisonnable? Cela pourrait avoir un effet dissuasif suffisant, mais sans être contraire à l'article 1 de la Charte. Ce serait une façon raisonnable de reconnaître le droit de notre pays de se protéger.

**M. Borovoy:** Quand la question a été soulevée à la fin des années 70, lors de l'examen de ce projet de loi, elle a été vivement controversée et on avait alors proposé l'expulsion ou la création d'un pouvoir d'expulsion. Le gouvernement avait finalement choisi la voie opposée en incluant dans la loi une disposition stipulant qu'une personne ne pouvait pas être expulsée pour cette raison.

J'ai examiné la notion que vous soulevez. Vous avez parlé d'une amende. Comparons cela à une rupture de contrat civil. Si une personne accepte d'aller quelque part, mais n'y va pas, faudrait-il la poursuivre en justice pour rupture de contrat ou quelque chose d'analogue? C'est l'occasion de faire preuve d'un peu d'imagination. Je dois avouer que je n'ai pas encore attelé mon esprit puissant à l'examen de cette question.

**Le sénateur Forrestall:** Vous devriez être très prudent!

**M. Borovoy:** Je m'envoie ce genre de fleurs en douce, quand personne ne regarde.

**Le sénateur Di Nino:** Vous êtes très doué.

**M. Borovoy:** Si nous voulions également plus de temps, c'est pour pouvoir formuler une proposition reflétant une plus



[Text]

tive proposal. Of course, so much depends upon the government demonstrating that there is a problem; that this is not only a group of bureaucrats academically trying to touch up the act, but that there is a real problem that requires redress. I would say that is the first thing we should look at. Then if there is, that may be the occasion to be a little more creative about the solutions. I appreciate what you said about the possibility that this debate may be delayed because of the referendum. I hope that turns out to be correct. I would feel more secure if that were a matter of agreed-upon-policy than if it were just a matter of a combination of who is committing what errors. It does rather affirm the wisdom of the late Saul Alinsky, that legendary American radical, who said that in the real world, most people who do the right thing do the right thing for the wrong reasons.

**Senator Cochrane:** Mr. Borovoy, we heard from department officials last month that there had been extensive consultation with various people for approximately two years before they began the procedure of drafting the bill. Were you consulted within that time frame?

**Mr. Borovoy:** I will answer the way the Watergate witnesses answered: I have no such recollection. I do not recall having been consulted by government about the immigration bill. It seems to me that I have discussed this with some of the refugee lawyers, some of whom are more involved in these things on a day-to-day basis and they make a similar report about their experiences.

**Senator Cochrane:** In your introduction you mentioned that your association is an organization made up of more than 7,000 individuals and approximately 50 organizations. Have any of these organizations been consulted, that you are aware of?

**Mr. Borovoy:** I am not aware of that, in all fairness. Perhaps somebody somewhere in a large organization was consulted. I am not aware of it.

**Senator Cochrane:** With respect to the deportation of people who have resident status here, of course you have problems and I realize what these are. Would it be any help if the act specified a list of organizations or a list of specific actions to which these provisions might apply?

**Mr. Borovoy:** It might be less bad in some respects, and it might be worse in other respects. I do not know how one begins to draw up a definitive list of baddies for those purposes. Of course the answer you might get from the other side—and it is not an unreasonable one—is, “Oh, well, they’ll just constitute themselves a different organization tomorrow, and they won’t be on the taboo list, and that will be all right.” I think in part the difficulty you are going to have if you try to do things that way will be that you are going to run into that kind of problem.

[Traduction]

grande créativité. Bien entendu, il faut pour cela que le gouvernement démontre l’existence d’un problème, qu’il ne s’agit pas seulement là des élucubrations d’un groupe de bureaucrates. Voilà la première chose qu’il faudrait établir. Si le problème se pose, l’occasion est sans doute bien choisie pour trouver une solution un peu plus novatrice. Vous avez dit que ce débat pourrait être retardé à cause du référendum. J’espère que ce sera le cas. Je me sentirais plus rassuré si nous pouvions nous entendre sur une politique au lieu de simplement dénoncer les erreurs. Comme le disait Saul Alinsky, le radical Américain légendaire, dans la vraie vie, la plupart des gens qui font de bonnes actions sont motivées par de mauvaises raisons.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur Borovoy, des représentants du ministère nous ont déclaré, le mois dernier, qu’ils avaient consulté intensivement diverses personnes pendant environ deux ans avant d’entamer la rédaction du projet de loi. Avez-vous été consulté au cours de cette période?

**M. Borovoy:** Je vais vous répondre à la manière des témoins de l’affaire Watergate: je n’ai aucun souvenir de ce genre. Je ne me souviens pas d’avoir été consulté par le gouvernement à l’égard du projet de loi sur l’immigration. Je crois en avoir discuté avec certains avocats qui travaillent auprès des réfugiés. Ils s’occupent quotidiennement de ces questions et ils m’ont tous fait entendre le même son de cloche.

**Le sénateur Cochrane:** Dans votre introduction, vous avez mentionné que votre association regroupait plus de 7 000 particuliers et une cinquantaine d’organismes. Certains de ces organismes ont-ils été consultés, à votre connaissance?

**M. Borovoy:** J’avoue ne pas être au courant. Il se peut qu’un membre d’une grande organisation ait été consulté, mais je l’ignore.

**Le sénateur Cochrane:** En ce qui concerne l’expulsion de personnes ayant le statut de résident au Canada, je comprends évidemment que vous ayez des objections. S’estomperaient-elles si la loi contenait une liste d’organismes ou d’infractions auxquelles ces dispositions pourraient s’appliquer?

**M. Borovoy:** Ce serait mieux sur certains plans, mais peut-être pire sur certains autres. Je ne vois pas comment on peut dresser une liste définitive de mauvaises organisations. La réponse que le ministère vous donnera sans doute—et qui n’est pas déraisonnable—est qu’il suffira à ces indésirables de constituer une organisation différente demain pour ne plus se retrouver sur la liste noire. Si vous essayez de procéder ainsi, vous allez probablement vous retrouver avec ce genre de problème.

[Text]

Another problem you could run into if you do things that way is the great number of innocent people who join organizations which get involved in questionable activity. What are we going to say about all these people who join the communist party who lived in eastern Europe? The Communist parties of eastern Europe were miserable organizations, yet they happened to control access to jobs. Lots of people would have joined organizations like that—and I am not saying that is behaviour to be admired, but I am not sure I would want to deport them for it either—if they just wanted to feed their families in a better way than they otherwise could. In parts of the world, organizations like the PLO might attract people to its banner not because of the terrorism it has committed, but because of its role in some of those societies. People could join for those reasons. Ought they to be deportable because of that? Yet would not organizations like that likely wind up on your list? If they were not, who in the world would be on that list?

I think that is one of the difficulties you have in this whole concept of guilt by association, when mere membership becomes a basis. That is why I suggested earlier to Senator Di Nino that reasonable grounds to believe someone has been personally involved in certain kinds of agreed-upon illegality would very likely cover what you are interested in.

Indeed, I will say this to you, even though it is also a response to him: When we go from the abstract to the concrete, is anybody able to demonstrate that the kind of power I am talking about could not work or could not have worked in some of these situations that have come up as matters of concern?

**Senator Cochrane:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman:** Before turning to Senator Johnson, Mr. Borovoy, I would like to turn your civil libertarian mind to another issue that we have been trying to grapple with. That is the issue that arises as a result of the Pacific Press case where the refugee hearings, on one reading of the court decision, have been ordered to be open rather than confidential. Would you reflect for us on the issue of confidentiality from a civil libertarian standpoint?

**Mr. Borovoy:** You went looking for Solomon, and you got Borovoy by mistake. That is an issue that I would like to respond to at a later time. I say that because, like you, I appreciate the enormous complexity of the clash of values involved and what ought to be the criteria for inclusion of the public and exclusion. As I talk to you this instant, I am just not up on these things. They are not at my fingertips. If there is to be another round of hearings, as I hope there will be, I would take that as a homework assignment and try to come back to you with a better thought-out position than I could possibly give now. That is one of the very difficult conflicts that we

[Traduction]

D'autre part, le grand nombre de gens innocents qui adhèrent à des organismes qui se rendent coupables d'activités douteuses risque de poser également un problème. Que ferez-vous de tous les Européens de l'Est qui ont adhéré au Parti communiste? Les partis communistes d'Europe de l'Est étaient des organisations exécrables, mais ils contrôlaient l'accès à l'emploi. Beaucoup de gens ont adhéré à ce genre de mouvements—et je ne veux pas dire que ce soit admirable, mais je ne suis pas sûr non plus de vouloir les expulser pour autant—simplement pour pouvoir mieux nourrir leur famille. Dans certains pays, des organisations comme l'OLP attirent des gens sous leur bannière non pas à cause des actes de terrorisme qu'elles ont commis, mais en raison du rôle qu'elles jouent dans certaines de ces sociétés. C'est pour cette raison que les gens y adhèrent. Faudrait-il les expulser pour autant? Pourtant, ce type d'organismes ne se retrouveraient-ils pas sur votre liste? Dans le cas contraire, qui auriez-vous sur cette liste?

Lorsque la simple adhésion à un groupe suffit à vous faire expulser, cela pose tout le problème de culpabilité par association. Voilà pourquoi j'ai dit tout à l'heure au sénateur Di Nino qu'il suffirait sans doute d'avoir des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été personnellement impliquée dans certains actes illégaux pour assurer la protection que vous recherchez.

En fait, voici ce que je vais vous dire, et je réponds en même temps à votre collègue: quand on passe de l'abstrait au concret, peut-on démontrer que le genre de pouvoir dont je parle n'aurait pas suffi dans certaines des situations qui ont été évoquées?

**Le sénateur Cochrane:** Merci, monsieur le président.

**Le président suppléant:** Avant de passer la parole au sénateur Johnson, monsieur Borovoy, je voudrais diriger votre attention vers une autre question que nous avons essayé d'examiner. À la suite de l'affaire Pacific Press, l'audience de détermination du statut de réfugié ou la décision du tribunal doit être publique plutôt que confidentielle. Pourriez-vous nous parler du problème de la confidentialité, du point de vue d'un champion des libertés civiles?

**M. Borovoy:** Vous vouliez Salomon, mais il y a eu erreur sur la personne et vous vous retrouvez avec Borovoy. C'est une question à laquelle je voudrais répondre plus tard. En effet, tout comme vous, je sais qu'il y a toutes sortes d'arguments pour et contre et que les opinions divergent quant aux critères régissant l'admission du public et son exclusion. Pour le moment, je ne suis pas vraiment au courant du dossier. Je ne peux pas vous répondre tout de suite. S'il y a une nouvelle série d'audiences, comme je l'espère, je me ferai un devoir d'examiner la question et de revenir vous présenter une opinion plus précise. C'est justement le genre de questions



[Text]

grapple with in our organization. Frankly, I would like to consult my colleagues about that as well. It has very important implications, and it is very difficult.

**The Acting Chairman:** Could I just ask you to also reflect on another general principle? One does not need the details of this particular legislation. It is the issue of retroactivity as a general principal that is going to be applied as proposed in C-86. Many of our witnesses have flagged that as problematic as well.

**Mr. Borovoy:** I would share those concerns. It is a most tenuous business to make things retroactive and catch people in the middle. There are distinctions to be drawn. In other words, I think one has to appreciate that, like everything else, the principle against retroactivity is not an absolute, but it ought to be considered an important presumption, and a heavy onus should be put on those who want to violate it to demonstrate the need for it. Again, that is something that, if I looked at a specific provision, sometimes one can be persuaded in specific, in some concrete circumstances, to agree to something that you generally find unacceptable. Generally, I think the principle ought to be no retroactivity in these things. If, however, there is a case to be made in a specific set of circumstances, I would like to give that a good hard look to be fair to those making the proposals. In other words, I do not like to foreclose on these things by fiat or dogma. I say these are important civil liberties principles. Sometimes there are valid exceptions. Let us hear what the case is, and then we can respond to it.

**The Acting Chairman:** Senator Johnson.

**Senator Johnson:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Borovoy, I applaud a lot of the work that you are doing, but I also think the legislation is quite fair in some ways.

I am curious and want to know how many people have been deported in the last year or two for just cause or for unacceptable cause, in your view, and for mere membership in a given organization. I have not seen any numbers, ever, and I am just curious. Are we talking about a lot of people that this is happening to? You only hear in the media about standing cases. How much is it actually happening?

**Mr. Borovoy:** I doubt very much if anyone has been deported for mere membership in an organization because that is a new concept with this bill, so no one would have been deported for it. It was not a ground of deportation.

**Senator Johnson:** It was a major point that you were making in terms of mere membership. That is new.

**Mr. Borovoy:** That is new, but no one could have been deported for that.

[Traduction]

très complexes sur lesquelles notre organisme se penche. J'avoue que j'aimerais consulter mes collègues également à ce sujet. Cela peut avoir des répercussions très importantes et c'est très compliqué.

**Le président suppléant:** Pourrais-je vous demander également votre avis sur un autre principe général? Vous n'avez pas besoin, pour cela, de connaître en détail ce projet de loi. Je veux parler du principe de la rétroactivité que le projet de loi C-86 propose d'appliquer. De nombreux témoins ont également vu là un problème.

**M. Borovoy:** Je partage leurs inquiétudes. Il faut se méfier de rendre des dispositions rétroactives et de coincer ainsi des gens. Il y a certaines distinctions à faire. Autrement dit, la rétroactivité ne doit pas être proscrite de façon absolue, mais il faudrait que les raisons de l'appliquer soit vraiment importantes et que ceux qui veulent le faire en prouvent la nécessité. Là encore, si l'on examine une disposition précise, il est parfois possible d'accepter, dans certaines circonstances bien concrètes, un principe que l'on juge généralement inacceptable. Je dirais qu'en général, il ne faudrait pas que ce genre de dispositions soient rétroactives. Toutefois, si cela semble justifié dans des circonstances bien précises, je serais prêt à examiner sérieusement la chose, pour être juste envers les auteurs de ce genre de proposition. Autrement dit, je n'aime pas rendre un avis dogmatique sur ce genre de questions. Il s'agit là de principes importants touchant les libertés civiles. Certaines exceptions peuvent parfois se justifier. Entendons les arguments et nous pourrions ensuite y répondre.

**Le président suppléant:** Sénateur Johnson.

**Le sénateur Johnson:** Merci, monsieur le président. Monsieur Borovoy, vous faites beaucoup de choses que je trouve admirables, mais je pense que ce projet de loi est équitable, à certains égards.

Je serais curieuse de savoir combien de personnes ont été expulsées depuis un an ou deux pour un motif raisonnable ou déraisonnable, selon vous et pour avoir simplement fait partie d'une organisation donnée. Je n'ai jamais vu de chiffres et j'aimerais donc le savoir. Cela vise-t-il beaucoup de gens? Les médias nous parlent seulement des cas qui font beaucoup de bruit. Quelle est l'incidence réelle de ce genre de choses?

**M. Borovoy:** Je doute fort que qui que ce soit ait été expulsé pour avoir simplement fait partie d'une organisation étant donné qu'il s'agit là d'un nouveau concept. Par conséquent, personne n'a dû être expulsé pour cette raison. Jusqu'ici, ce n'était pas un motif d'expulsion.

**Le sénateur Johnson:** Vous avez beaucoup insisté sur la simple adhésion à une organisation. C'est donc nouveau.

**M. Borovoy:** C'est nouveau, mais personne n'a pu être expulsé pour cette raison.

[Text]

**Senator Johnson:** What have they been deported for, and have many people been deported before this bill, and will mere membership increase the numbers that are deported, in your view?

**Mr. Borovoy:** In answer to your first question, I do not know how many people have been deported for what. I just do not have that kind of information. I would imagine that this kind of power could significantly increase the number of deportations. Whether it will or not, I do not know. That, of course, calls not for analysis but for clairvoyance. I am not sure what is going to happen. Indeed, that is the reason I want to even clip their power to deport people for what they will do in the future. I am not sure what is going to happen. So much of this depends upon government policy and the administration at any given time.

I think there is something underlying your question that is awfully important to address.

You may have a great deal of faith in the current administration not to abuse such powers and, perhaps, you can even produce information that I, as someone who does not practise in this field regularly, could not. You could have some very good arguments. I think, however, it is crucial to note that a statute is not passed only for the administration in power at the time the statute is passed. It will last a lot longer.

I know you will appreciate that I am not making any partisan comments when I make the observation that this government will not last in perpetuity. That being the case, we have to imagine not only those who will use these powers fairly, but those who will use them unfairly because once it is enacted you are stuck with it.

**Senator Johnson:** That was my underlying concern. I wanted to know what significant precedents there were, if any, and whether the bill will protect to the degree we need given the make-up of any administration.

**Mr. Borovoy:** Our concern is that once you create these kinds of powers, you never know what political influences will prevail at any given time.

The question that I come back to, as I did with Senator Di Nino, is this: I understand that there are some dangers and that we want to protect the Canadian people from them. Therefore, is there any reason why the powers I am talking about could not do a reasonably good job for us?

I have yet to hear arguments in that regard. I testified before the house committee the day after the RCMP testified. Some questions from the RCMP testimony were thrown at me. I cannot tell you what was in the minds of the members ulti-

[Traduction]

**Le sénateur Johnson:** Quels ont été les motifs d'expulsion et a-t-on expulsé beaucoup de gens avant la présentation de ce projet de loi? S'il suffit d'avoir fait partie d'une organisation, pensez-vous que cela va augmenter le nombre de personnes expulsées?

**M. Borovoy:** Pour répondre à votre première question, je ne sais pas combien de gens ont été expulsés ni pour quelle raison. Je ne possède pas ce type de renseignements. Je suppose que ce nouveau critère pourrait largement augmenter le nombre d'expulsions. J'ignore si ce sera le cas ou non. Pour le savoir, il faudrait non pas effectuer une analyse, mais lire l'avenir dans une boule de cristal. Je ne sais pas ce qui va se passer. C'est d'ailleurs pour cette raison que je voudrais même enlever au ministère le pouvoir d'expulser des gens sous prétexte qu'ils risquent de commettre certains actes à l'avenir. J'ignore ce qui se passera. Tout cela dépend beaucoup de la politique gouvernementale et du gouvernement au pouvoir.

Votre question soulève néanmoins un point d'une très grande importance.

Vous êtes peut-être convaincus que le gouvernement actuel n'abusera pas de ce genre de pouvoir ou vous pouvez peut-être même obtenir des renseignements qui ne sont pas à ma portée étant donné que je ne travaille pas régulièrement dans ce domaine. Vous pourriez invoquer d'excellents arguments. Toutefois, il faut bien se dire qu'une loi n'est pas adoptée uniquement pour être appliquée par le gouvernement au pouvoir lors de son adoption. Elle va durer beaucoup plus longtemps.

N'allez voir aucun sectarisme de ma part si je vous dis que le gouvernement actuel ne durera pas éternellement. Cela étant, ces pouvoirs pourraient être appliqués injustement étant donné qu'une fois qu'ils sont adoptés, ils restent dans la loi.

**Le sénateur Johnson:** C'est ce qui m'inquiète. Je voulais savoir s'il y avait des précédents et si ce projet de loi va accorder la protection nécessaire quel que soit le gouvernement en place.

**M. Borovoy:** Quand vous créez ce genre de pouvoirs, vous ne savez jamais quelles influences politiques prévaudront à l'avenir.

Comme je l'ai dit au sénateur Di Nino, j'en reviens à la question suivante: je sais qu'il y a certains individus dangereux et que nous voulons protéger les Canadiens contre eux. Par conséquent, voyez-vous une raison pour laquelle les pouvoirs dont je parle ne pourraient pas être suffisants?

Vous ne m'avez pas encore fait valoir vos arguments à cet égard. J'ai témoigné devant le Comité de la Chambre le lendemain de la comparution de la GRC. Certaines questions découlant de ce témoignage de la GRC m'ont été posées. Je ne



[Text]

mately, but I did not see any reason why their concerns could not be met with the powers I am talking about.

**Senator Forrestall:** Mr. Borovoy, it is indeed an awesome power. I apologize to members of the committee since I have just come in. I am one of those who is somewhat interested in this topic.

Could this power be abused in any way in the hands of those people who have to determine whether or not an applicant for permanent residency in this country is in conflict? Could it be used to deny him permanent residency? Of course, that changes the entire situation. Is there any likelihood of that happening?

**Mr. Borovoy:** I am not sure I quite follow your question.

**Senator Forrestall:** For example, if I were from another country that had a mafia-type organization—and I have often wondered whether it exists or not, and I guess it probably does—could a membership in such an organization be used with respect to security clearances, et cetera, to deny applicants landed immigrant status, permanent resident status, or even citizenship?

I am assuming that a permanent resident does not apply for citizenship. You cannot deport a citizen.

**Mr. Borovoy:** That is right, you cannot deport a citizen.

**Senator Forrestall:** Is there a danger in the applicant who seeks these steps being met by the police or immigration authorities who might say, "You cannot have your permanent residency status"? This would deny people access to the normal process which leads to Canadian citizenship.

**Mr. Borovoy:** Do you mean once they are permanent residents?

**Senator Forrestall:** No, before.

**Mr. Borovoy:** You mean in becoming a permanent resident, do you?

**Senator Forrestall:** That is right. First, you are a landed immigrant and then you apply for permanent resident status.

**Mr. Borovoy:** You usually apply from outside and come here as a permanent resident.

**Senator Forrestall:** You have to come from somewhere else. Could a security person say to Immigration, or could Immigration say to themselves, "This person will not get permanent residency"? Could that authority be extended to deny them that status?

**Mr. Borovoy:** It does.

[Traduction]

peux pas vous dire quelles étaient les conclusions des députés, mais je n'ai pu voir aucune raison pour laquelle les pouvoirs dont je parle ne suffiraient pas à remédier à leurs inquiétudes.

**Le sénateur Forrestall:** Monsieur Borovoy, il s'agit effectivement d'un pouvoir considérable. Je m'excuse auprès des membres du Comité de mon arrivée tardive. Je m'intéresse beaucoup à ce sujet.

Les personnes qui doivent déterminer si un immigrant qui demande la résidence permanente ne répond pas aux critères ne risquent-elles pas d'abuser de ce pouvoir? Ne peuvent-elles pas s'en servir pour lui refuser sa résidence permanente? Cela change évidemment toute la situation. Cela risque-t-il de se produire?

**M. Borovoy:** Je ne suis pas certain d'avoir bien compris votre question.

**Le sénateur Forrestall:** Par exemple, si je venais d'un pays où il y a une organisation du genre de la mafia—et je me suis souvent demandé si cela existait ou non, mais je suppose que oui—l'adhésion à ce genre d'organisation pourrait-elle être invoquée pour refuser à un requérant le statut d'immigrant reçu ou de résident permanent ou même la citoyenneté?

Je suppose que cela s'applique aux résidents permanents, mais pas aux citoyens. Vous ne pouvez pas expulser un citoyen.

**M. Borovoy:** En effet, vous ne pouvez pas expulser un citoyen.

**Le sénateur Forrestall:** La personne qui fait ces démarches ne risque-t-elle pas de se faire dire par la police ou les autorités d'immigration qu'elle ne peut pas obtenir le statut de résident permanent? Cela l'empêcherait d'accéder au processus normal qui conduit à la citoyenneté canadienne.

**M. Borovoy:** Vous voulez dire une fois que cette personne a obtenu la résidence permanente?

**Le sénateur Forrestall:** Non, avant.

**M. Borovoy:** Pour devenir résident permanent, c'est ce que vous voulez dire?

**Le sénateur Forrestall:** Oui. Vous êtes d'abord immigrant reçu, après quoi vous demandez le statut de résident permanent.

**M. Borovoy:** Vous faites généralement votre demande à l'étranger et vous arrivez ici comme résident permanent.

**M. Forrestall:** Vous devez venir d'un autre pays. Un agent des services de sécurité ne pourrait-il pas dire à l'Immigration, ou l'Immigration ne pourrait-elle pas dire elle-même, que cette personne n'a pas droit à la résidence permanente? Est-il possible de lui refuser ce statut?

**M. Borovoy:** Oui.

[Text]

**Senator Forrestall:** If you were to use it one step earlier.

**Mr. Borovoy:** Yes, these are inadmissible categories. So they would be inadmissible initially and they would be deportable subsequently.

**Senator Forrestall:** We have broadened the categories, then, have we not?

**Mr. Borovoy:** I did say that there may be an argument for having a somewhat lower standard initially than subsequently. There may even be an argument for making that distinction. I do not have to resolve that at this point. I chose the situation of permanent residence because whatever you say about obligations to people who have no connection with this country, once we give them the permanent resident status and they pull up stakes on that basis, then we acquire a much greater obligation to them. That is why I would argue for a much tighter and tougher standard before they can be deported.

**Senator Forrestall:** But you would not argue for that much tighter standard to be applied before?

**Mr. Borovoy:** Arguably not. Let me take an easier case for the moment—and I do not know if it is easier. Let us consider someone who is coming here on a visit because he wants to go fishing for the weekend. I might argue that I would not require the same standards for rendering that person inadmissible that I would for rendering the permanent resident deportable. I think there is a sensible reason to say you could have different standards for those purposes.

**The Acting Chairman:** I have one final question, Mr. Borovoy, which deals with the refugee determination side. Based on your experience, what is your view on the proposal in the legislation relating to appeals from a decision of the board? Traditionally, they have gone to the Court of Appeal. It is proposed that they will now go to the trial division. The particular point as part of the proposal is that this will be the case only if the trial judge himself or herself attaches a certificate to the effect that his or her opinion might very well be reviewed by the Court of Appeal. Effectively, the leave is determined by the judge who would make the decision. Are there other examples of that?

**Mr. Borovoy:** I regret, Mr. Chairman, not being too helpful with respect to some of your questions. Again, that is on a section of the bill with respect to which I am not satisfied that I have gone over in enough detail to give you the sort of answer that would be helpful. If there is a second round, as I hope there will be, I will go to the transcript of this hearing, take these things up and try at that point to respond to some of those questions. They are terribly important.

[Traduction]

**Le sénateur Forrestall:** Si vous vous servez de ce pouvoir à l'étape précédente.

**M. Borovoy:** Oui, il y a des catégories de personnes non admissibles. Elles seraient déclarées non admissibles dès le départ et seraient donc expulsées.

**Le sénateur Forrestall:** Nous avons donc élargi ces catégories, n'est-ce pas?

**M. Borovoy:** J'ai dit que le critère appliqué à l'entrée pourrait être moins exigeant que par la suite. Cette distinction peut être justifiable. Pour le moment, le problème n'est pas là. J'ai centré mon attention sur les résidents permanents, car quoi que vous pensiez des obligations que nous avons envers les étrangers, une fois que nous accordons à une personne le statut de résident permanent et qu'elle quitte son pays d'origine sur cette base, nous contractons des obligations beaucoup plus grandes envers elle. Voilà pourquoi j'estime qu'il faudrait établir des critères beaucoup plus stricts en ce qui concerne l'expulsion.

**Le sénateur Forrestall:** Mais vous ne tenez pas à ce que les critères appliqués avant soient beaucoup plus stricts?

**M. Borovoy:** Non. Prenons un exemple plus facile pour le moment—je ne sais pas si c'est vraiment plus facile. Prenons le cas d'une personne qui est ici en visite pour un week-end de pêche. Je n'exigerais pas les mêmes critères pour refuser d'admettre cette personne au Canada que pour expulser un résident permanent. Il me paraît logique d'établir des normes différentes pour ces circonstances différentes.

**Le président suppléant:** J'ai une dernière question à vous poser, monsieur Borovoy, au sujet de la détermination du statut de réfugié. D'après votre expérience, que pensez-vous de la proposition contenue dans le projet de loi au sujet des appels? Jusqu'ici, ils étaient entendus par la Cour d'appel. On propose maintenant qu'ils soient adressés à la Section de première instance. Ce sera le cas, seulement si le juge de première instance joint à sa décision un certificat attestant que son verdict peut être révisé par la Cour d'appel. En fait, l'autorisation d'interjeter l'appel est donnée par le juge qui rend la décision. Y a-t-il d'autres exemples de ce genre?

**M. Borovoy:** Monsieur le président, je regrette de ne pas pouvoir répondre à certaines de vos questions. Là encore, celle-ci porte sur un article du projet de loi que je ne pense pas avoir examiné suffisamment en détail pour pouvoir vous donner une réponse utile. Si ce projet de loi fait l'objet d'un deuxième examen, comme je l'espère, je vais examiner la transcription de cette audience, examiner les articles en question et essayer de vous répondre. Ce sont des dispositions extrêmement importantes.



[Text]

**The Acting Chairman:** Honourable senators, on your behalf I wish to thank Mr. Borovoy for appearing before us this evening.

We stand adjourned until 9 a.m. tomorrow morning at which time we will have as our witness the minister.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, je tiens à remercier M. Borovoy, en votre nom, d'avoir comparu devant nous ce soir.

La séance est levée jusqu'à 9 heures demain matin et nous entendrons alors le témoignage du ministre.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From Canadian Civil Liberties Association:*

Mr. Alan Borovoy, General Counsel.

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*

M. Alan Borovoy, avocat général.





Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOEL A. KINSELLA

*Président suppléant:*  
L'honorable NOEL A. KINSELLA

Thursday, September 10, 1992

Le jeudi 10 septembre 1992

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Sixth proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

The examination of the subject matter of  
Bill C-86, An Act to amend the  
Immigration Act and other Acts in  
consequence thereof

L'étude de la teneur du projet de loi C-86,  
Loi modifiant la Loi sur l'immigration et  
d'autres lois en conséquence

APPEARING:

COMPARAÎT:

The Honourable Bernard Valcourt, P.C., M.P.  
Minister of Employment and Immigration

L'honorable Bernard Valcourt, c.p., député  
Ministre d'Emploi et Immigration

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

*Acting Chairman:* The Honourable Senator Noel A. Kinsella  
*Deputy Chair:*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	Johnson
Bosa	Marshall
Comeau	*Murray
Cochrane	(or Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Forrestall	Phillips
*Frith (or Molgat)	Stanbury
Gigantès	Sylvain
Hébert	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable sénateur Noel A. Kinsella  
*Vice-présidente:*

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	Johnson
Bosa	Marshall
Comeau	*Murray
Cochrane	(ou Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Forrestall	Phillips
*Frith (ou Molgat)	Stanbury
Gigantès	Sylvain
Hébert	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 17, 1992:

"The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 17 juin 1992:

«L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 10, 1992  
(22)

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:05 a.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cochrane, Di Nino, ForreSTALL, Hébert, Kinsella, Molgat and Stanbury. (7)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Teed.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Margaret Young and Helen Mackenzie, Researchers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:*

The Honourable Bernard Valcourt, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

*Witnesses:*

*From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Peter Harder, Associate Deputy Minister/Immigration;  
Mr. André Juneau, Executive Director, Immigration Policy;

Ms. Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated June 17, 1992 relating to the examination of the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

The Minister made a statement and, with his officials, answered questions.

At 10:37 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 SEPTEMBRE 1992  
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit à 9 h 05 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cochrane, Di Nino, ForreSTALL, Hébert, Kinsella, Molgat et Stanbury. (7)

*Présent mais n'appartenant pas au Comité:* L'honorable sénateur Teed.

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young et Helen Mackenzie, chargées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:*

L'honorable Bernard Valcourt, C.P., député, Ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

*Témoins:*

*Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Peter Harder, sous-ministre délégué/Immigration;  
M. André Juneau, directeur exécutif, Politique de l'immigration;  
M<sup>me</sup> Laura Chapman, directrice générale, Élaboration de la politique et du programme.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du 17 juin 1992 concernant la teneur du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Le Ministre fait une déclaration et, avec ses fonctionnaires, répond aux questions.

À 10 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*



## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 septembre 1992

[Text]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales des sciences et de la technologie, chargé d'examiner la teneur du projet de loi C-86, *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence*, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, ceci est la vingt-deuxième réunion du comité et la sixième réunion pour l'étude de la teneur du projet de loi C-86, *loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence*.

L'Ordre de renvoi se lit comme suit:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-86, *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence*, avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Honorables sénateurs, nous sommes très heureux de souhaiter la bienvenue au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, monsieur Bernard Valcourt, ce matin.

Le ministre m'informe que nous avons environ une heure, une heure et quinze minutes. Si vous voulez bien, monsieur le ministre, commencer votre présentation. Celle-ci sera suivie par les questions des honorables sénateurs.

**Monsieur Bernard Valcourt, ministre de l'Emploi et de l'Immigration:** Je vous remercie, monsieur le président. Honorables sénateurs, je suis accompagné ce matin par monsieur Peter Harder, sous-ministre délégué de l'Immigration; de monsieur André Juneau, Directeur exécutif, Politique de l'Immigration et de madame Laura Chapman, Directeur général, Elaboration de la politique et du programme.

Depuis des générations l'immigration a contribué à renforcer notre identité nationale. Elle a été un facteur de prospérité économique pour le Canada. En tant que pays, nous connaissons la valeur d'un programme d'immigration ainsi que la contribution énorme des nouveaux arrivants en sol canadien.

L'immigration contribue à façonner à la fois l'âme et la force morale du Canada. Il s'agit d'une politique qui répond à nos préoccupations sociales et humanitaires en tant que peuple ainsi qu'à nos besoins économiques en tant que pays. Sans un juste équilibre entre ces deux objectifs clé de notre politique, il n'y a pas de programme d'Immigration qui puisse être à l'avantage de tous les canadiens et canadiennes. L'un ne va

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, September 10, 1992

[Traduction]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred the subject-matter of Bill C-86, to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 9:00 o'clock to consider the subject matter of the bill.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, this is the twenty-second meeting of the committee, and the sixth meeting to examine the subject-matter of Bill C-86, an Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

The Order of Reference reads as follows:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, in advance of the said bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

Honourable senators, we are very fortunate to welcome here this morning Mr. Bernard Valcourt, Minister of Employment and Immigration.

The Minister informs me that we have about an hour, an hour and fifteen minutes. If you would like, sir, please begin your presentation. Questions from the honourable senators will follow.

**Mr. Bernard Valcourt, Minister of Employment and Immigration:** Thank you very much, Mr. Chairman. Honourable senators, I am accompanied this morning by Mr. Peter Harder, Associate Deputy Minister of Immigration, Mr. André Juneau, Executive Director, Immigration Policy, and Ms. Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development.

For generations upon generations, immigration has contributed to our sense of national identity and served as a source of economic prosperity. As a nation, we recognize the value of a vibrant immigration program and acknowledge the contributions of these newcomers.

Immigration contributes to both the soul and sinew of Canada. It is a policy that responds to our social and humanitarian concerns as a people and to our economic needs as a nation. Managing the balance between these two central objectives of the policy is the key to maintaining a successful program that best serves the interests of all Canadians. You cannot have one without the other. The government is convin-

*[Text]*

pas sans l'autre. Le gouvernement est convaincu que sans l'un et l'autre, le programme serait incomplet. Il s'agit de savoir comment nous pouvons maintenir cet équilibre durant les années 1990 à l'aube du siècle nouveau.

La Loi sur l'Immigration actuellement en vigueur a été conçue il y a 16 ans. Seize ans passés, à partir des réalités des années '60 et au début des années '70.

A certains égards, les choses étaient plus simples à cette époque, moins de personnes cherchaient alors à profiter indûment de nos programmes qu'ils ne le font de nos jours. Il était plus facile de gérer à l'époque le processus de sélection des immigrants.

Aujourd'hui il n'y a pas moins de 80 millions de personnes en déplacement dans le monde à la recherche d'une nouvelle patrie. Aujourd'hui nous devons faire plus avec moins de ressources. Cette année, ce sont jusqu'à 400 000 personnes qui revendiquent le statut de réfugié en Allemagne. En 1983, soit 10 ans passées, il y avait 95 000 personnes qui faisaient une demande de statut de réfugié pour l'ensemble des pays de l'OCDE, l'Allemagne comprise.

Le Canada n'est pas à l'abri de ces mêmes pressions et c'est notre capacité de faire face aux pressions auxquelles sont soumis notre programme d'Immigration et notre processus de reconnaissance du statut de réfugié, que dépendra notre capacité de préserver l'intégrité de ce programme national vital. C'est là le but fondamental du projet de loi C-86, à savoir, conserver un programme d'Immigration fort et le préserver des fraudes et des abus.

Critics have said that this bill is somehow anti-immigration. This is to ignore the facts of a progressive and expansive immigration program that is an integral part of our social and economic agenda. We have increased immigration levels to Canada from 88,000 in 1984 to 250,000 in 1992. We have no intention of reversing this policy. I personally believe that our immigration level should be higher, but only if the system is in place to manage immigration properly to best serve the interests of Canada and Canadians.

In preparing Bill C-86 I have been guided by the views and recommendations of many members of Parliament, senators and by expert advice of Canadians from coast to coast to coast. Consultations on the five-year plan for immigration, among the most extensive consultations on immigration ever undertaken in Canada, indicated the need to update our immigration and refugee systems.

Parliamentarians have studied many aspects of immigration and their recommendations have helped shape Bill C-86. Independent studies by the Law Reform Commission of Canada

*[Traduction]*

ced that without both objectives, the program would not be complete. The question is how we can keep that balance in the world of the 1990s.

Our current Immigration Act was developed 16 years ago—16 years ago—with the experiences of the 60s and early 70s as signposts to the future.

In some respects, those were simpler times—abuse of our programs was less pervasive than now and it was easier to manage the immigrant selection system.

Today, as many as 80 million people are on the move throughout the world in search of new homelands. Today, we must do more with less. This year, as many as 400,000 individuals will make refugee claims in Germany. By way of comparison, in 1983, just 10 years ago, 95,000 people claimed refugee status in all OECD countries, including Germany.

Canada is not immune from these pressures. How well we manage the pressures on our immigration and refugee systems will determine how well we are able to preserve the integrity of this vital national program. That is the fundamental goal of Bill C-86—to maintain the strength and integrity of Canadian immigration, and protect it from fraud and abuse.

Pour une raison quelconque, certains critiques ont qualifié ce projet de loi de projet «anti-immigration». C'est ignorer un programme d'immigration progressiste et en pleine expansion, qui fait partie intégrante du programme social et économique du gouvernement. Nous avons relevé les niveaux d'immigration de 88 000 en 1984 à 250 000 en 1992. Nous n'avons pas l'intention de revenir en arrière. Je pense personnellement que nous devrions accueillir plus d'immigrants, mais seulement si nous avons en place les mécanismes voulus pour gérer l'immigration comme il convient, au meilleur des intérêts du Canada et des Canadiens.

Le projet de loi C-86 s'inspire des points de vue, des recommandations et des conseils spécialisés de Canadiens que nous avons consultés dans toutes les régions du pays. En effet, les consultations sur le plan quinquennal d'immigration, les plus vastes consultations en matière d'immigration jamais entreprises au Canada, ont révélé qu'il était nécessaire de mettre à jour nos processus d'immigration et de reconnaissance du statut de réfugié.

Les parlementaires ont étudié de nombreux éléments de l'immigration et leurs recommandations ont contribué à l'élaboration du projet de loi C-86. Des études indépendantes



[Text]

and the Auditor General have also helped form this bill. Ongoing dialogue between my officials, their provincial counterparts and interest groups asked provided us with insight on change.

The amendment package will give us the tools we need to manage Canada's immigration program in the nineties and beyond. It proposes improvements in three key areas. These measures will give us the means to effectively select those who come to Canada through improved management of the categories and numbers of immigrants. This will ensure that immigration continues to contribute to our social development and economic prosperity.

In addition, it will give us the means to better protect Canadian society by tightening up enforcement and control measures to defend the integrity of the system and protect Canadians from those who abuse our programs and break our laws.

Finally, it will further streamline the refugee determination system in order to improve the effectiveness of an excellent program with fair decisions rendered more quickly.

Specific measures in each of these areas have, of course, received their share of criticism, and that is to be expected in areas as important and as emotionally charged as immigration. I will be happy to answer any questions you may have about these criticisms, but I would like to take a few moments now to address criticisms about a few specific issues.

Le caractère équitable des dispositions sur la mobilité a été remis en question. Je contre cet argument en affirmant que grâce à un mécanisme volontaire, certains émigrants et immigrantes possédant des compétences fortement en demande, pourront immigrer au Canada et demeurer dans une région précise. Je souligne les mots «mécanisme volontaire».

On définira la période pendant laquelle ils devront y demeurer et contribuer à la collectivité. Nous considérerons avec toute l'attention voulue, tout changement de circonstances qui impliquerait un déménagement pour ces personnes visées par ces conditions. La disposition voulant que les demandeurs du statut de réfugié soient retournés dans les pays avec lesquels nous avons considéré des accords, à également été considérée. C'est une des deux questions importantes.

Cette proposition fera en sorte que notre processus de reconnaissance du statut de réfugié lequel, d'aucun en conviendra, est reconnu à l'échelle internationale, permettra de mieux protéger et de protéger rapidement les réfugiés qui ont besoin de notre aide. Les pays européens qui accueillent des réfugiés ont conclu de tels accords. Il ne s'agit pas ici de

[Traduction]

réalisées par la Commission de réforme du droit du Canada et par le Vérificateur général ont également influencé la rédaction du projet de loi. En outre, le dialogue constant entre mes fonctionnaires, leurs homologues dans les provinces et les groupes d'intérêts nous a fourni bien des suggestions.

Le projet de loi nous fournira les outils dont nous avons besoin pour gérer le programme d'immigration du Canada au cours des années 1990 et au-delà. Il propose des améliorations dans trois secteurs clés. Nous disposerons ainsi de mesures qui nous permettront de sélectionner efficacement les personnes qui viennent au Canada grâce à l'amélioration de la gestion des catégories et du nombre d'immigrantes et d'immigrants. Cela assurera que l'immigration contribuera toujours à notre développement social et à notre prospérité économique.

En outre, il nous permettra de mieux protéger la société canadienne en resserrant les mesures d'exécution de la Loi et de contrôle afin de défendre le système contre les abus et de protéger les Canadiens contre les personnes qui profitent indûment de nos programmes et contreviennent à nos lois.

Enfin, il vise à rationaliser davantage le processus de reconnaissance du statut de réfugié en vue d'améliorer l'efficacité d'un programme excellent, en permettant de prendre rapidement des décisions justes.

Certaines mesures relatives à chacun de ces domaines ont naturellement fait l'objet de critiques. Il faut s'y attendre, lorsqu'il s'agit d'une question aussi importante et suscitant autant d'émotion que l'immigration. Je serai heureux de répondre à toute question au sujet de ces critiques, mais je voudrais me pencher quelques instants sur certaines d'entre elles qui portent sur quelques questions.

The fairness of the mobility provisions has been called into question. My response is that through a voluntary mechanism, some immigrants with acutely needed skills will be able to immigrate to Canada and reside in a specific area. I would like to stress the words "voluntary mechanism."

There will be defined periods of time for them to live in and contribute to these communities. And we will be sensitive to their requests to move on if changing circumstances affect them. There has been criticism of the provision to return refugee claimants to countries with whom we have agreements. This is one of two important issues.

This proposal means our internationally recognized refugee determination system will provide better and faster protection for refugees who need our help. Refugee receiving countries in Europe have reached such agreements. We do not need to reinvent the wheel. We must keep our system at the forefront of such developments.

*[Text]*

réinventer la roue. Nous devons être à l'avant garde de cette évolution.

Un revendicateur du statut de réfugié ne sera retourné que dans un pays signataire de la Convention dont nous avons l'assurance au Canada que son cas sera traité au mérite, à savoir, cette garantie qu'une demande ne sera pas faite dans plusieurs pays à la fois. C'est ce qu'on appelle "asylum shopping". Nous avons eût des conversations et beaucoup d'échanges avec nos partenaires internationaux.

Au niveau de l'organisation des Nations Unies, les pays reconnaissent de plus en plus que la question des réfugiés n'est pas un problème national, c'est un problème mondial. Les pays doivent traiter de ce phénomène-là de façon globale. Ces ententes-là vont nous permettre de, justement, aller dans cette direction-là qui est la voix que beaucoup de pays, autant en Europe qu'au Canada, reconnaissent comme étant la voie à suivre. Donc, on se donne les moyens de le faire.

Another issue that has attracted a lot of attention is expanding our authority to fingerprint refugee claimants. That will bring us in line with the Netherlands, France, Belgium, Switzerland, Austria and Sweden. They have that power in those countries. This authority is also under debate in the Parliaments of the United Kingdom and Germany as we speak. Simply put, it is a measure by which we can identify those entering Canada. This would include criminals who might try to enter Canada as refugee claimants. We have anecdotal evidence that this is happening. It will also allow us to identify multiple refugee claimants and multiple social assistance and health care claims.

If it were not a problem, we would not need this power. The act already contains provision for fingerprinting and we do fingerprint immigrants, but critics would like you to conclude that all refugee claimants should be accepted. All we want to do is apply the same rule to all newcomers to Canada. The issue here is not criminality, it is identity. The multiple claim problem exists and with this power we will be able to better coordinate our activities with provincial and municipal governments to help them prevent fraud and abuse of the system.

Ignoring abuse, I think—and I am sure my colleagues in caucus and Parliament share this—imperils public support of our over-all immigration and refugee programs, and I am not prepared to see that happen. We know how the public reacts. Some will say it is very few. Yes, it is very few, but it takes very little to undermine public support.

*[Traduction]*

Refugee claimants will not be denied a hearing in a state signatory to the Geneva Convention, where Canada has the assurance that their cases will be dealt with on their merits—that is, a guarantee that a claim will not be made in a number of countries at one time. This is what is known as «asylum shopping». There has been a great deal of debate and discussion with our international partners about this.

More and more countries belonging to the United Nations are recognizing that the issue of refugees is not a national problem, it is a worldwide problem. Countries must deal with this phenomenon on a global level. These agreements will enable us to head in this direction, which many countries, including Canada and the nations of Europe, have identified as being the road to follow. We are providing ourselves with the means to do this.

Une autre question qui a suscité beaucoup d'attention est le pouvoir supplémentaire de prélever les empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié; cette mesure correspondrait à ce qui est en place dans les Pays-Bas, la France, la Belgique, la Suisse, l'Autriche et la Suède, où ce pouvoir existe déjà. La question est actuellement à l'étude au Royaume-Uni et en Allemagne. Il s'agit tout simplement d'une mesure qui nous permettra d'identifier ceux qui entrent au Canada. On pourrait y relever les criminels qui pourraient essayer d'entrer au Canada en qualité de demandeurs du statut de réfugié. Nous avons des preuves concrètes que cela se produit. Cette mesure nous permettra d'identifier les demandes multiples du statut de réfugié, d'aide sociale et de soins médicaux.

Si ce problème n'existait pas, ce nouveau pouvoir serait inutile. La Loi prévoit déjà le prélèvement des empreintes digitales et nous appliquons cette mesure aux immigrants, mais certains critiques voudraient vous convaincre qu'il nous faut accepter tous les revendicateurs du statut de réfugié. Nous voulons tout simplement appliquer la même règle à toutes les personnes qui arrivent au Canada. Il ne s'agit pas d'une question de criminalité, mais bien d'identité. Le problème des demandes multiples existe et, grâce à ce pouvoir, il nous sera possible de mieux coordonner nos activités avec celles des gouvernements provinciaux et des municipalités, pour les aider à prévenir la fraude et les abus du système.

Le fait de fermer les yeux sur les abus possibles, à mon avis—que partagent sans aucun doute mes collègues du caucus et les autres députés—mine le soutien accordé par le public à nos programmes globaux concernant les immigrants et les réfugiés; appui dont nous ne pouvons pas nous payer le luxe de nous passer. Nous savons comment le public réagit. Certains diront que les critiques sont rares. C'est vrai, mais il suffit de presque rien pour perdre l'appui du public.



[Text]

There has also been a focus on the powers of the senior immigration officers. Let me reiterate that these officers receive special training to deal with what are strictly administrative, factual and objective decisions. For example, there is no need to refer people to a quasi-judicial body to determine whether or not they arrive directly from countries with whom we have refugee claimant agreements. This is a factual matter that these officers can ascertain. It is not difficult to do. If these people did not arrive from such countries or cannot be returned to such countries, then the officer would refer the refugee claim to the IRB.

Enfin, on a critiqué le principe de rétroactivité. Cette disposition sera mise en oeuvre de façon raisonnable et dans certaines circonstances seulement et non pas lorsque nous serons déjà engagés envers un candidat. Si l'on a déjà pris des obligations envers quelqu'un, il y a un principe d'équité fondamental qui dit que «tu ne dois pas revenir sur ce sur quoi tu t'es déjà engagé». On ne fera pas cela. Mais la rétroactivité accorde la souplesse nécessaire pour changer le système d'immigration sans accumuler un arriéré qui nuit à nos clients et aux personnes qui attendent au Canada.

Le travail de ce comité et celui de la chambre des Communes est primordial. Il permet aux personnes qui sont favorables et celles qui sont défavorables au projet de loi, parce qu'elles voudraient le voir amélioré ou changé, de participer à un vrai débat. Ce débat-là a eu lieu. Nous suivons de près ces délibérations du comité.

Je dois vous dire, monsieur le président, que je suis impressionné par les nombreuses présentations convaincantes qui ont été faites de même que par la qualité et la substance de l'analyse et des commentaires suscités par le projet de loi.

J'étudie attentivement tous ces points de vue en fonction des objectifs du projet de loi. Evidemment, il vient un temps où il faut prendre des décisions. De plus en plus les commentaires au sujet du projet de loi C-86, tournent autour d'un nombre restreint de points bien précis. Presque tout le monde s'entend pour dire que des mesures doivent être prises. Il existe un besoin réel et urgent de gérer efficacement l'immigration, de mieux protéger la société contre ceux qui en abuse et d'accroître l'efficacité du processus de détermination du statut de réfugié. Il existe un besoin réel et urgent de veiller à ce que l'immigration continue à servir au mieux les intérêts du Canada. Si nous ne réussissons pas à combler ce besoin en temps opportun et si le public ne voit pas que nous nous occupons de cette question, eh bien! les conséquences futures pourraient être très fâcheuses.

Je ne veux pas que le soutien du public pour notre programme d'immigration soit amoindri parce qu'il a l'impression que la gestion du programme est déficiente. Cette impression-là, si vous allez dans n'importe quel coin du pays,

[Traduction]

On parle aussi beaucoup des pouvoirs de l'agent d'immigration principal. Permettez-moi de rappeler que ces agents reçoivent une formation spéciale pour prendre des décisions strictement administratives, objectives et fondées sur les faits. Par exemple, il n'est pas nécessaire de faire comparaître des gens devant un organisme quasi judiciaire pour déterminer s'ils arrivent ou non de pays avec lesquels nous avons conclu des ententes concernant les demandeurs de statut de réfugié: nos agents sont en mesure de le faire. C'est une question de fait qui est facile à établir. Si ces personnes n'arrivent pas de ces pays ou ne peuvent y être renvoyées, l'agent dirigera alors la demande de statut à la CISR.

Finally, the principle of retroactivity has been criticized. This provision will be applied in a reasonable manner and in restricted circumstances—not where an applicant had been given a commitment. If a commitment has already been made to someone, there is a fundamental principle of fairness that says “you don't go back on your word.” We won't do that. Retroactivity provides the flexibility necessary to change the immigration program without building up backlogs of cases that hurt our clients and those who await them in Canada.

The work of this committee and the House of Commons committee is critical in dealing with these issues. It provides an opportunity for open debate by those in favour and those opposed to the bill, who would want to see the bill changed or improved. The debate has now taken place. We are following the committee sessions closely.

I must say, Mr. Chairman, that I am impressed by the many cogent presentations that have been made, and the quality and substance of the analysis and commentary focused on this bill.

I am studying this input closely, in light of the objectives underlying the bill. Of course, there comes a time when decisions must be made. Commentary on Bill C-86 has been increasingly focused on a limited number of specific issues. There is little disagreement that action is necessary—there is a real and pressing need to manage immigration effectively, to better protect society from those who abuse immigration and to make the refugee determination system more effective. There is a real and pressing need to ensure that immigration will continue to serve well the interests of Canada. Failure to address this need in a timely manner—and to be seen addressing this need by the public—could have very unfortunate consequences.

I am not prepared to see public support for our immigration program undermined by a perception that the program is not being managed. That perception, if you go to any part of the country, is something which you will realize exists.

[Text]

c'est quelque chose que vous allez noter et que vous allez vous rendre compte existe.

As a former UNHCR executive said, the public will not allow governments to be generous if it believes they have lost control. That is a fact of life. This is an observation that no one should have any trouble understanding.

I am confident that this bill provides a sound direction for the future of immigration in Canada. I am confident that most Canadians understand our proposals for what they are: fair and pragmatic changes to preserve the integrity, compassion and humanitarian values of Canadian immigration; to achieve better management and control of the system; and to ensure that immigration serves the best interests of Canada and Canadians. I am confident, Mr. Chairman and members of the committee, that everyone in this room shares the common purpose of improving a vital national program that contributes to our sense of identity and serves as a source of prosperity for Canada. Together, I am sure that is what we will achieve.

**Le président suppléant:** Je vous remercie, monsieur le ministre. Les honorables sénateurs et moi-même apprécions beaucoup votre leadership dans un dossier aussi difficile.

Comme vous le savez bien, le défi actuel du comité est d'étudier la teneur de ce projet de loi avant que le projet de loi lui-même nous arrive de la chambre des Communes dans sa forme finale quant à sa première étape. Les témoins qui ont comparu devant le comité ont aussi fait mention de ces cinq points principaux que vous avez mentionnés.

Peut-être pouvons-nous commencer maintenant avec les questions de nos collègues le sénateur Di Nino suivi du sénateur Hébert.

**Senator Di Nino:** Mr. Minister, I am very pleased to hear that you are prepared to continue to listen to the comments being made, and obviously the comments you made to us this morning reflect presentations made both in the House and in the hearings conducted by this Senate committee.

I want to verify that consultation did take place, since I was one of those with whom you consulted as a chairman of a sub-committee of the PC caucus. We consulted widely on your behalf, including an organization which appeared before this committee. I was happy to report to them that the issues they brought forward to us, which we recommended to you, were all included—and I mean “all included”—in the package which eventually became Bill C-86. I thank you for that.

[Traduction]

Comme le disait un ancien dirigeant du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : Le public ne permettra pas aux gouvernements de se montrer généreux s'il croit qu'ils ont perdu le contrôle de la situation. C'est un fait réel. C'est une remarque que tout le monde devrait bien comprendre.

Je suis persuadé que ce projet de loi donne la bonne orientation à l'avenir de l'immigration au Canada. Je suis persuadé que la plupart des Canadiens et des Canadiennes prendront mes propositions pour ce qu'elles sont: des modifications justes et pragmatiques visant à préserver l'intégrité, la compassion et les valeurs humanitaires du programme d'immigration du Canada, à assurer une meilleure gestion et un meilleur contrôle du système, et à veiller à ce que l'immigration serve au mieux les intérêts du Canada et des Canadiens. Je suis également persuadé, monsieur le président et membres du Comité, que toutes les personnes ici présentes visent un objectif commun: l'amélioration d'un programme national essentiel qui contribue à notre sentiment d'appartenance et à la prospérité de notre pays. Ensemble, je suis convaincu que nous atteindrons cet objectif.

**The Acting Chairman:** Thank you, Mr. Valcourt. The honourable senators and I appreciate your leadership in this sensitive issue.

As you know, the challenge facing the committee is to examine the subject-matter of the bill before it comes before the House of Commons in its final form for first reading. The witnesses who appeared before the committee also mentioned the five points you raised.

Perhaps we could begin now with questions from our colleagues, Senator Di Nino and Senator Hébert.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le ministre, je suis heureux d'apprendre que vous êtes disposé à continuer d'écouter les observations qui sont faites, et de toute évidence, vos remarques de ce matin reflètent la teneur des exposés faits tant à la Chambre qu'au cours des audiences de notre Comité sénatorial.

Je tiens à confirmer que des consultations ont bien eu lieu, puisque j'ai fait partie des personnes que vous avez consultées, en ma qualité de président d'un sous-comité du caucus conservateur. Nous avons tenu de vastes consultations pour votre compte, et notamment avec un organisme qui a comparu devant notre comité. J'ai été heureux d'apprendre à ses représentants que les recommandations qu'ils nous ont formulées et que nous vous avons transmises se trouvaient toutes—et j'insiste sur «toutes»—dans le train de mesures qui a fini par



[Text]

A number of witnesses have identified concerns. You touched on a couple of them this morning.

One of the major issues is that of a prescribed or third safe country. In your comments you indicated we would not return refugees to countries with which we would not have agreements. The confusion seems to be in that word "agreements". Could you expand on that for the record, please.

**Mr. Valcourt:** As you have heard from various witnesses, in Europe we have the Dublin Convention, to which many countries in Europe have subscribed, where the problem of asylum seekers is being addressed. With 80 million people on the move, it is a problem for those seeking protection. There is a concept called "asylum shopping". This is not about shopping for the best place to go. This is about people needing protection. What we are proposing is to enter into agreements bilaterally and then, we hope, multilaterally where countries will agree on rules to ensure there is a fair determination of the person seeking refugee status.

Some people cannot look beyond tomorrow, but if you look down the road into the future, I see for Canada a great opportunity here to exercise leadership, which we have done, but even more so with other countries. Canada cannot take a back seat to any other country in the world. The system in Canada is terrible, according to some of our good Canadians who have strong views. Bill C-55 was awful, yet three years after its inception, we have given protection to over 90,000 persons in this country. There is no country on earth that has Canada's record. This is not about changing that record; it is about improving it. This quest by countries throughout the world to address the root cause of mass movements of people and to allow countries to work together to help those in need, will be better achieved through these agreements if we can reach them.

We would not sign an agreement with a country and then not ensure that the country would afford the refugee claimant the fair determination of his or her status. If we cannot seek and obtain this agreement because they will not respect the principle of the Geneva Convention, we will simply not sign such an agreement. If someone signed an agreement and did not abide by its terms, we would never maintain it. We would not return people in need of protection to a country that would not respect the principles of the Geneva Convention. So that is what we mean when we say that we will not send people to countries. Will not enter into agreements with countries that

[Traduction]

être présenté sous la forme du projet de loi C-86. Je vous en remercie.

Certains témoins ont exprimé leurs inquiétudes. Vous en avez abordé quelques-unes ce matin.

L'une des principales sources d'inquiétude concerne la notion du pays tiers sûr ou visé par nos règlements. Au cours de votre exposé, vous avez dit que nous ne renverrions pas de demandeurs du statut de réfugié dans les pays avec lesquels nous n'avons pas conclu d'accords. La confusion semble être due au mot «accords». Pourriez-vous nous expliquer de quoi il s'agit?

**M. Valcourt:** Comme vous l'ont signalé divers témoins, nous avons conclu avec l'Europe la Convention de Dublin, laquelle a été ratifiée par bon nombre de pays d'Europe, et dans laquelle on résout le problème des demandeurs d'asile. Avec 80 millions de personnes en déplacement, il est difficile de protéger ceux qui en ont besoin. Il existe ce qu'on appelle la notion d'«asylum shopping». Il ne s'agit pas de gens qui cherchent le meilleur endroit où se rendre. Il s'agit de gens qui ont besoin de protection. Nous proposons de conclure des accords bilatéraux et ensuite, du moins nous l'espérons, des accords multilatéraux dont les pays signataires s'entendront sur certaines règles en vue de garantir une décision juste à l'égard des demandeurs du statut de réfugié.

Certaines personnes ne voient pas plus loin que le bout de leur nez, mais si on se tourne vers l'avenir, j'y vois une grande occasion pour le Canada de faire preuve de leadership, comme nous l'avons déjà fait, mais encore plus auprès d'autres pays. Le Canada ne peut pas être à la traîne derrière un autre pays du monde. Selon certains éminents Canadiens qui ont des opinions bien arrêtées, le système canadien est terrible. Le projet de loi C-55 était une horreur, et pourtant trois ans après son adoption, nous avons accordé notre protection à plus de 90 000 personnes dans notre pays. Aucun pays au monde ne peut égaler le bilan du Canada dans ce domaine. Il ne s'agit pas de modifier ces résultats, mais bien de les améliorer. Ces accords, si nous pouvons les conclure, permettront aux pays du monde entier de s'attaquer enfin à la cause fondamentale des déplacements massifs de personnes et de joindre leurs efforts pour aider les personnes qui ont besoin de nous.

Il n'est pas question pour nous de signer un accord avec un pays sans nous assurer que ce dernier offrira aux demandeurs de statut de réfugié un système équitable de détermination de son statut. S'il nous est impossible de conclure un tel accord parce que les pays en question ne respecteront pas le principe de la Convention de Genève, eh bien nous ne le signerons pas. Si quelqu'un signait un accord et n'en respectait pas les modalités par la suite, nous annulerions cet accord. Nous ne renverrions pas des gens qui ont besoin de protection dans un pays qui ne respecte pas les principes de la Convention de Genève. C'est donc ce que nous voulons dire lorsque nous affirmons

[Text]

will not respect the principles of the Geneva Convention. In terms of its application and the system in place, we will exercise leadership because we are a model for the world and we want to build on it.

**Senator Di Nino:** As a matter of fact, a representative of the UNHCR made those comments to us at our meetings. I am pleased to hear you say that we will be careful in making sure that the standards of the countries with whom we sign the agreements will be those that we would set ourselves.

Unfortunately, minister, what happens in situations when someone is trying to emphasize a point—we have seen this over and over again in our presentations—is that people tend to use extreme examples. As I have said, extreme examples can be used on the other side, and it accomplishes absolutely nothing. What we should be talking about is sound planning for the protection of the refugees and sound planning for the immigration policies of our country. So I share your concern in that regard.

There are two issues I wish to address with you. One deals with a presentation made to us by the disabled community. I have a particular interest in this since I was the Senate sponsor for Bill C-78. I made a statement that, at the appropriate time, when the Immigration Act was to be changed, we would respect the rights and make the changes necessary to reflect the intent of Bill C-78.

There was a question raised by a representative of the disabled community which eloquently expressed the concern they had about two issues, the first of which was the definition of "excessive demand" on health services. They asked that some definition be placed on what excessive demand is, instead of leaving it to arbitrary definition. They also asked that in case of refusals to admit an immigrant because of health reasons, which would create excessive demand, that the decision not be made by one individual but by a committee of three: a medical person, someone from immigration, and someone from the community. I am not suggesting that is necessarily the way to go, but they have a point in that if the final decision to define "excessive demand" is left in the hands of one individual, it may create a problem for them. Could you comment on that, please.

**Mr. Valcourt:** I have heard some of those concerns that you referred to expressed before. Again, you have to place this in the perspective of Canadian reality. Health care is a provincial matter. With Bill C-86 and the constitutional arrangement we have just entered into—and, hopefully it will be ratified—we want to have the provinces play their proper roles in

[Traduction]

que nous ne renverrons pas les gens vers certains pays, que nous ne concluons pas d'accords avec des pays qui ne respectent pas les principes de la Convention de Genève. En ce qui concerne les modalités d'application et le système en place, nous ferons preuve de leadership car nous servons de modèle au reste du monde et nous tenons à miser sur cet atout.

**Le sénateur Di Nino:** En fait, un représentant du HCNUR nous a fait ces remarques lors d'une de nos réunions. Je suis heureux de vous entendre dire que nous prendrons soin de nous assurer que les pays avec lesquels nous signons ces accords respectent les mêmes normes que celles que nous nous sommes imposées.

Malheureusement, monsieur le ministre, lorsqu'on essaie de faire ressortir un point précis—et cela s'est produit à maintes reprises dans les témoignages que nous avons reçus—on a tendance à citer des exemples extrêmes. Je le répète, les détracteurs peuvent aussi citer des cas extrêmes et cela ne nous mène à rien. Nous devrions en fait parler d'une planification sérieuse en ce qui a trait à la protection des réfugiés et à la politique d'immigration de notre pays. Je partage donc votre préoccupation à cet égard.

J'aimerais aborder deux questions avec vous. L'une porte sur un exposé que nous ont fait des représentants des personnes handicapées. Je porte un intérêt tout particulier à cette question puisque c'est moi qui ait parrainé au Sénat le projet de loi C-78. J'ai déclaré que, le moment venu, lorsqu'on modifierait la Loi sur l'immigration, nous respecterions leurs droits et apporterions les changements nécessaires pour nous conformer à l'objet du projet de loi C-78.

Un représentant des personnes handicapées a posé une question, exprimant ainsi de façon éloquente leurs préoccupations à l'égard de deux questions: tout d'abord, la définition de «fardeau excessif» pour les services de santé. Ces personnes m'ont demandé qu'on définisse ce fardeau excessif, au lieu de s'en remettre à une définition arbitraire. En outre, elles ont demandé que, au cas où l'on refuse d'admettre un immigrant pour des raisons de santé, ce qui créerait un fardeau excessif, la décision ne soit pas prise par une seule personne, mais par un comité composé de trois membres: un médecin, un agent d'immigration et un représentant de la collectivité. Je ne prétends pas que ce soit nécessairement la voie à suivre, mais l'argument de ces personnes est bien senti dans la mesure, où si l'on laisse à une seule personne le soin de définir ce que l'on entend par «fardeau excessif», cela risque de leur créer un problème. Qu'en pensez-vous?

**M. Valcourt:** Les préoccupations dont vous parlez m'ont déjà été signalées. Encore une fois, il faut les replacer dans le contexte de la réalité canadienne. Les soins de santé relèvent de la compétence provinciale. En vertu du projet de loi C-86 et de l'entente constitutionnelle que nous venons de conclure—et il faut espérer qu'elle sera ratifiée—nous tenons à ce que



[Text]

immigration. That is why in reading Bill C-86 you find so many references to these agreements, which we hope we will be able to enter into with the provinces. For example, concerning health care, I would have loved to have been able to put the definition of "excessive demand" in the act. But this is not a static thing. Excessive demand is a concept trying to capture a Canadian reality at the provincial level in terms of providing health care.

We cannot impose anything on provinces; we have to live by their reality. We propose to do it by regulation, but we have to consult extensively with provincial governments because they are the ones dispensing health care. It is through this input that we shall be able to put in place a set of regulations that will capture what excessive demand is according to our reality. These people who have concerns and preoccupations with this will be able—through this new process of regulation and how we do it with prepublication—to have input and to consider these regulations.

Concerning the issue in the case of refusal, the practise on a daily basis is that if we have a case where there is an issue as to medical disability, we consult with provincial governments all the time. After reviewing some of the points made on behalf of the disabled, we removed from the wording of the current legislation those words and concepts that could have been interpreted as meaning that the bill was discriminatory towards handicapped people. We removed that from the act. This is a good step forward on behalf of disabled people because the concept of being able to live independently has nothing to do with your physical state. This is an improvement in the bill.

Through this wide process of consultation with the provinces to receive their input we should avoid the kind of problems that are feared. But the big advantage of going through regulation is that they can adapt to changing times much more quickly than with the act. In the final analysis, that is why we proposed that route to Parliament.

**Senator Di Nino:** That is a fair comment. I was not aware that you would be dealing with that through the regulatory process. That is a very fair response.

Mr. Alan Borovoy appeared before us last night. He, as you know, is an eloquent protector of civil rights issues in this country. He dealt with only one issue. He felt that there should be some consideration given to having a different set of rules for immigrants or refugees once they had become landed. He

[Traduction]

les provinces jouent le rôle qui leur incombe en matière d'immigration. C'est pourquoi, en lisant le projet de loi C-86, vous trouvez autant de références à ces ententes, que nous espérons pouvoir conclure avec les provinces. Par exemple, en ce qui concerne les soins de santé, j'aurais beaucoup aimé pouvoir inclure la définition de «fardeau excessif» dans la loi. Mais ce n'est pas quelque chose de statique. Un fardeau excessif est une notion visant à refléter la réalité canadienne au niveau provincial relativement à la prestation des soins de santé.

Nous ne pouvons rien imposer aux provinces, car nous devons accepter les conditions de chacune d'entre elles. Nous nous proposons d'agir par voie de réglementation, mais il nous faut tenir des consultations intensives avec les gouvernements provinciaux car ce sont eux qui assurent les soins de santé. Grâce à leur participation, nous pourrions mettre en place une série de règlements qui nous permettra d'établir ce qui constitue un fardeau excessif en fonction de notre situation. Les personnes qui ont des inquiétudes et des préoccupations à ce sujet pourront—grâce au nouveau processus de réglementation et aux exigences en matière de publication préalable—donner leur avis et examiner ces projets de règlements.

En ce qui concerne la question du refus éventuel, selon la pratique courante, lorsqu'il se pose un cas d'invalidité d'ordre médical, nous consultons continuellement les gouvernements provinciaux. Après avoir examiné certains arguments présentés au nom des personnes handicapées, nous avons supprimé du libellé du projet de loi actuel les termes et notions qui auraient pu être interprétés comme si le projet de loi faisait une discrimination à l'égard des personnes handicapées. Nous avons supprimé tout cela de la loi. C'est un grand progrès pour les personnes handicapées car l'idée de pouvoir vivre en autonomie n'a rien à voir avec l'état physique d'une personne. Le projet de loi apporte donc une amélioration à cet égard.

Grâce à ce vaste processus de consultations avec les provinces, pour connaître leur avis, nous devrions éviter les problèmes que tout le monde craint. Toutefois, l'avantage de procéder par règlement, c'est que l'on peut s'adapter aux nouvelles circonstances beaucoup plus rapidement que si l'on opte pour la voie législative. En dernière analyse, c'est pourquoi nous avons proposé cette démarche au Parlement.

**Le sénateur Di Nino:** Votre réponse est satisfaisante. Je ne savais pas que vous comptiez résoudre ces problèmes par voie de réglementation. C'est une réponse très acceptable.

M. Alan Borovoy a comparu hier soir devant notre Comité. Comme vous le savez, c'est un éloquent protecteur des droits civils dans notre pays. Il a traité d'une seule question. À son avis, il faudrait envisager d'établir une série de règlements différents pour les immigrants ou les réfugiés une fois qu'ils ont

[Text]

dealt with the deportation of permanent residents. He also dealt with the different reasons why one would deport them.

One of the thoughts that he expressed, which I would like to get your comment on, is that he would be prepared to accept—these are my words, not his—a double standard: First, for people before they became Canadian residents or immigrants or refugees. Once they became residents, he felt that there should be a more reasonable approach in defining or assessing the offence. I was surprised to hear Mr. Borovoy say that he would accept—and again these are my words, not his—a double standard and a more stringent standard or standards for those who are getting their landed immigrant status prior to them becoming Canadian residents and, using his words, a more reasonable standard afterwards. Do you have some comments on that?

**Mr. Valcourt:** I would be very surprised that Mr. Borovoy would advocate double standards. The Canadian Charter of Rights and Freedoms being what it is in this country, and it having been interpreted by the Supreme Court of Canada with the Singh decision in particular, I doubt that he would do that.

It would not be a standard that Canadians would accept. We are a fair-minded people in Canada. We, as Canadians, insist on treating people equally. It is not because you want to come to Canada and that you choose Canada. You want to settle in Canada. You want to be part of this great country. You want to come in and put your time, effort and talent towards building this country. That you should be treated differently from the person who has been landed because the landed person in Canada eventually becomes a citizen is not fair. To me there is no difference between the landed person and the person coming in because there is an undertaking in becoming a Canadian to build this great country. That is my view, but I would certainly argue—and I am sure that a lot of people would support me—that we should treat everyone equally.

The circumstances and the processes could call maybe for a different way of dealing with certain issues. If Mr. Borovoy limited it to this last night I would be surprised, because he has been on the road now for three months saying that we do not have enough time. He made three arguments the first day and he keeps making the same three arguments without any alternative. I will look at his testimony, though, because I am interested in alternatives.

We all seem to agree on the objectives when we talk about protecting Canadian society. But if someone has an alternative way of achieving the same objective, taking into account the

[Traduction]

obtenu le droit d'établissement. Il a parlé de l'expulsion des résidents permanents. Ses remarques ont également porté sur les différents motifs de leur expulsion.

Il a dit entre autres, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, qu'il serait disposé à accepter—il ne s'agit pas d'une citation textuelle—le principe des deux poids, deux mesures: d'une part, des dispositions s'appliquant aux gens avant qu'ils deviennent résidents permanents ou immigrants ou réfugiés. À son avis, lorsque ces personnes ont le statut de résident, il faudrait faire preuve de plus de souplesse pour définir ou évaluer une infraction. J'ai été surpris d'entendre M. Borovoy dire qu'il était prêt à accepter—et ce sont là mes propres paroles, pas les siennes, je le répète—le principe des deux poids, deux mesures et l'application de normes plus strictes aux immigrants qui obtiennent le droit d'établissement avant qu'ils deviennent des résidents du Canada et, pour reprendre ses paroles, une norme plus raisonnable par la suite. Qu'en pensez-vous?

**M. Valcourt:** Je serais très surpris d'entendre M. Borovoy préconiser le principe des deux poids, deux mesures. Étant donné la Charte canadienne des droits et des libertés en vigueur dans notre pays, et étant donné l'interprétation qu'en a faite la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Singh en particulier, je doute qu'il accepte ce genre de choses.

C'est une norme que les Canadiens n'accepteraient pas. Les Canadiens sont justes et ils insistent pour que l'on traite tout le monde sur un pied d'égalité. Il ne s'agit pas simplement de vouloir venir au Canada et de choisir ce pays. Il s'agit de vouloir s'y installer, faire partie de notre grand pays. Il s'agit de venir ici et de consacrer son temps, ses efforts et son talent à l'édification de notre pays. Il serait injuste de traiter différemment la personne qui a obtenu le droit d'établissement puisque cette personne finit par devenir un citoyen canadien. A mes yeux, il n'y a aucune différence entre l'immigrant reçu et la personne qui arrive dans notre pays car elle s'engage à adopter la citoyenneté canadienne pour contribuer à l'édification de notre grand pays. C'est mon avis, mais je soutiens—et je suis certain que bien des gens sont de mon avis—que nous devrions traiter tout le monde sur un pied d'égalité.

Les circonstances et le processus pourraient peut-être nous appeler à aborder différemment certaines questions. Je serais toutefois surpris que les propos de M. Borovoy hier soir se limitent à cela, car depuis trois mois, il parcourt le pays en disant qu'il ne nous reste pas assez de temps. Il a présenté trois arguments le premier jour et il ne cesse de les réitérer sans offrir la moindre solution de rechange. Je vais toutefois relire son témoignage, car je m'intéresse aux solutions de rechange.

Il semble que nous sommes tous d'accord sur les objectifs visés lorsque nous parlons de protéger la société canadienne. Mais si quelqu'un a une autre idée pour atteindre le même



*[Text]*

cost to Canadians; and if it is fair and balanced, I am ready to consider that suggestion. I have told Mr. Borovoy and many others that we are looking at this. That is why, if we agree on the objective; and if it could be accomplished in a more expedient, efficient and effective way; I am ready to look at the proposal.

We did not table this bill with the conviction that we knew it all. That is why we rely on this committee and the house committee and why we are sifting through all these recommendations and views that have been expressed. Unfortunately—and you made the point earlier, senator—some people have been accustomed to overstating a point while trying to make it. By doing so, you then lose the benefit of reasonable criticism and maybe provide an alternative to the way we do things.

That is how I intend to look at those reports from both committees that will report on this and see whether we can improve upon it.

**Le président suppléant:** Merci, sénateur Di Nino. Sénateur Hébert.

**Le sénateur Hébert:** Merci, monsieur le président. Bonjour monsieur le ministre, madame, messieurs. Je voudrais commencer par vous dire que en dépit du fait que nous allons mettre l'accent sur les critiques de ce projet, nous reconnaissons qu'il y a certains aspects du projet de loi (moins nombreux qu'on l'aurait souhaité) mais certains aspects qui sont certainement des améliorations et que nous approuvons de tout coeur.

Comme je suis membre de l'opposition, mon rôle ce n'est pas évidemment d'insister outre mesure sur les bons coups du ministre parce qu'on les prend pour acquis (c'est normal que vous en fassiez) mais bien d'insister sur les failles qui nous paraissent nombreuses et très graves dans ce projet de loi.

À la fin de votre présentation, vous avez dit quelque chose en anglais mais je l'ai ici en français:

Je suis persuadé que la plupart des Canadiens et des Canadiennes prendront mes propositions parce qu'elles sont des modifications justes et pragmatiques visant à l'intégrité. . .

C'est un souhait. Mais, seulement comment pouvez-vous imaginer que les Canadiens et les Canadiennes puissent même se douter que ce projet de loi est actuellement à l'étude et qu'il sera peut-être adopté à la va-vite dans les mois qui viennent?

**M. Valcourt:** D'abord, monsieur le sénateur, je ne me leurre pas quant à l'intérêt que les Canadiens quotidiennement portent à des projets de loi au Parlement! Si je regarde tous les groupes qui se sont présentés devant ce comité et devant le comité de la Chambre des communes, ce sont 50 ou 60

*[Traduction]*

objectif, en tenant compte du coût que cela représente pour les Canadiens et si cette solution est juste et équilibrée, je suis tout à fait disposé à l'examiner. J'ai dit à M. Borovoy et à bien d'autres que nous étudions la question. C'est pourquoi, si nous nous entendons sur l'objectif et s'il est possible de l'atteindre de façon plus rapide et efficace, je suis tout disposé à étudier cette proposition.

Nous n'avons pas déposé ce projet de loi parce que nous étions convaincus de connaître toutes les données du problème. C'est pourquoi nous comptons sur votre Comité et sur celui de la Chambre et c'est pourquoi nous passons au peigne fin toutes les recommandations et opinions qui ont été exprimées. Malheureusement—et vous l'avez signalé plus tôt, sénateur—certains ont pris l'habitude d'exagérer les choses pour faire valoir leurs arguments. Ce faisant, on perd l'avantage d'une critique raisonnable et de la possibilité de proposer une solution de rechange à notre façon de procéder.

C'est dans cet esprit que je compte examiner les rapports que prépareront les deux comités sur cette question, pour voir s'il est possible d'y apporter des améliorations.

**The Acting Chairman:** Thank you, Senator Di Nino. Senator Hébert.

**Senator Hébert:** Thank you Mr. Chairman. Good day, Mr. Valcourt, ladies and gentlemen. I would like to begin by saying that despite the fact that we are going to focus on criticisms of the proposal, we recognize that there are some aspects of the bill (although fewer than we would have wished) which are definite improvements and of which we wholeheartedly approve.

As I am a member of the Opposition, my role is not to put too much stress on the Minister's successes because we take them for granted—it is normal that you should have some—but to point out the many serious weaknesses in the bill.

At the end of your presentation, you said something in English but I have it here in French:

I am confident that most Canadians understand my proposals for what they are: fair and pragmatic changes to preserve the integrity . . .

This is a wish. But how can you imagine that Canadian men and women even suspect that the bill is currently being studied and might well be passed on the fast track in the coming months?

**Mr. Valcourt:** First, Senator Hébert, I have no illusions about how much attention Canadians pay every day to bills in Parliament! If I look at all the groups who appeared before this committee and the House of Commons Committee, there are 50 or 60 groups which, in their own words, represent mil-

[Text]

groupes qui, selon leurs propres dires, représentent des millions de Canadiens aux quatre coins du pays. Ce n'est pas, bien sûr, tous et chacun qui regardent les lignes, mais nous avons quand même, au niveau des communications du projet de loi, rejoint beaucoup de gens.

Voyez-vous, les députés et les sénateurs qui retournent dans leur circonscription, dans leur province, (parce que je crois dans le Parlement) sont une source énorme d'information quant à l'opinion des gens. À défaut d'un système où l'on ne peut obtenir l'opinion de tous les individus, il faut se fier sur ces groupes-là. Il faut se fier sur nos députés, sur nos sénateurs, sur les représentants des municipalités. Je me suis rendu personnellement dans presque toutes les provinces canadiennes où j'ai rencontré des maires de municipalités et des groupes. Les députés le font et les sénateurs le font, ils reçoivent des avis des gens.

Donc, lorsque je dis que c'est un souhait que j'exprime que ces modifications soient jugées justes et pragmatiques. C'est bien sûr un souhait mais c'est aussi notre volonté que ces mesures soient vraiment justes et équitables et qu'elles ne ternissent pas l'image du Canada sur la scène internationale et aux yeux de notre propre monde.

Vous savez, sénateur, (je suis certain que vous le reconnaîtrez) que la loi de 1976 était une excellente loi et je n'ai pas touché aux principes fondamentaux de cette loi. J'ai insisté du début pour ne pas toucher aux principes fondamentaux qui y sont encore. Si quelqu'un, sénateur Hébert, veut regarder vraiment (c'est vrai qu'il y a quelques changements) mais ce sont des outils vraiment qu'on se donne et l'esprit de la loi, de générosité et de compassion, avec les trois piliers demeurent intacts. Cela est au crédit, je crois, de notre présente loi. Nous avons une bonne loi et il s'agissait de la doter de nouveaux outils pour essayer de gérer mieux l'immigration de sorte que le Canada, les Canadiens et les Canadiennes puissent en bénéficier.

**Le sénateur Hébert:** Je vous remercie de votre exposé mais il n'a rien à voir avec ma question parce que je ne l'avais pas encore formulée! Je pense que je peux me rapporter au témoignage de M. Borovoy hier soir. On le cite parce que c'est le dernier que nous avons entendu. Je veux dire le dernier en lice et non pas le dernier pour toujours parce qu'il y en aura d'autres très sûrement dans le cours du processus.

Mais ce qu'il m'a dit et ce qui nous a frappés, c'est qu'il a fait allusion à une démarche auprès de vous-même alors qu'il était accompagné d'un membre éminent de son conseil d'administration, qu'il n'avait évidemment pas choisi au hasard, le très honorable Robert Stanfield. En somme, ce qu'il vous demandait, c'était ceci: Voilà un projet de loi très complexe, très compliqué. Il nous en a lu des bouts qui nous ont fait marrer parce qu'il y a des bouts absolument incompréhensibles, surtout pour quelqu'un qui n'est pas avocat.

[Traduction]

lions of Canadians throughout the country. Of course, not all Canadians look at the actual words, but all the same we have reached a lot of people through press releases about the bill.

You see, MPs and senators going back to their ridings and their provinces (because I believe in Parliament) are a tremendous source of information about public opinion. Since we don't have a system that would give us the views of every individual, we have to rely on these groups. We have to rely on our members of Parliament, our senators, and municipal representatives. I personally went to almost all the provinces in Canada and met with mayors of municipalities and with groups. MPs do it, and senators do it—they hear peoples' opinions.

So, when I express the hope that these changes will be judged fair and pragmatic, of course it is a hope, but it is also our resolve that these measures will really be fair and pragmatic and will not tarnish Canada's image abroad and at home.

You know, senator (I am sure that you will admit it), the 1976 legislation was excellent and I have not altered its fundamental principles. From the start I insisted that the fundamental principles not be changed, and they are still there. If someone wants to look closely, Senator Hébert, he will in fact see some changes, but these are really just tools that we have given ourselves, and the spirit of generosity and compassion in the legislation, its three pillars, remains intact. That is to the credit, I believe, of the current legislation. We have good legislation and the intention is to give it new tools for managing immigration more effectively so that Canada, and the Canadian people, will benefit.

**Senator Hébert:** Thank you for your explanation but it has nothing to do with my question since I hadn't yet formulated it! I think I can refer to Mr. Borovoy's testimony from yesterday evening. He is quoted because he is the last witness we heard. I mean the last witness so far, not the last for always, because there will certainly be other witnesses in this process.

However, what he told me and what struck us, was that he had approached you with an eminent member of his board, who of course had not been selected arbitrarily, the Right Honourable Robert Stanfield. In short, what he asked you was this: This is a very complex and complicated bill. He read us parts of it which made us laugh because some of it is totally incomprehensible, especially if you are not a lawyer.



*[Text]*

C'est un projet de loi très long. Il a au-delà de 100 pages, peut-être 120 et que, par conséquent, il fallait donner aux Canadiens intéressés (peut-être pas l'homme de la rue, comme vous avez raison de souligner mais tous les groupes qui les représentent et même les députés et les sénateurs) le temps de digérer ce projet de loi qui, par sa nature même, n'est pas un projet de loi qu'on peut regarder à la légère. Au bout de chaque ligne, il y a peut-être un être humain dont la vie peut être compromise à cause d'une erreur.

Alors, ce que M. Borovoy et M. Stanfield vous ont demandé, c'était de donner plus de temps au processus, et que ce n'était pas raisonnable de lancer un projet de loi semblable en plein été alors qu'on sait bien que les Canadiens hibernent pendant l'été et qu'ils ne sont pas beaucoup attirés par ce genre de chose. Il fallait quand même un certain courage pour nos témoins de venir dans une des rares belles journées du mois d'août ou de juillet témoigner devant ce comité.

Donc, ce n'était pas tout à fait raisonnable et on vous a demandé de retarder le processus. Pour vous donner une autre raison à cela (je vous le demande moi aussi) est-ce que vous avez cette intention-là? Peut-être que le référendum aidant, vous allez nous annoncer qu'il y a moins de précipitation qu'il y en avait.

Il y a un autre exemple qui m'a frappé car ce n'est pas le seul. L'Association du Barreau canadien, je crois, nous a fait une présentation remarquable (que vous avez certainement lue) mais qui seulement ne touchait qu'à peu près le vingtième de la loi. Pourquoi, nous a dit le représentant du Barreau, c'est parce que l'on n'a pas eu le temps d'aller plus loin en dépit de tous nos efforts. Là, je me suis permis de dire: continuez vos études, c'est trop utile, c'est trop intéressant. On comprenait qu'il n'avait pas eu le temps d'aller plus loin. C'est le cas de d'autres témoins.

Donc, ma première question: est-ce que vous avez l'intention, devant ces représentations (je vous en ai mentionné deux mais il y en a d'autres) de donner plus de temps au processus?

**M. Valcourt:** J'ai quand même pris connaissance des représentations de tous les groupes qui ont comparu et je suis satisfait qu'avec la qualité des deux comités et de la Chambre des communes qui ont évalué toutes ces représentations que le temps proposé pour la considération du projet de loi est suffisant. Si on avait le luxe de pouvoir attendre, j'attendrais. On n'a pas le luxe d'attendre parce que la réalité d'un délai a des incidences sur les personnes qu'on veut vraiment aider et protéger.

Si on se souvient de l'exercice de C-55, C-55 a pris 18 mois, 18 mois où on s'est traîné les pieds pour essayer d'adopter un système qui a résulté dans la construction d'un arriéré de travail, incroyable. Un arriéré de travail, c'est un déni de droit à des individus.

*[Traduction]*

It is a very long bill, with more than a hundred pages, maybe a hundred and twenty, and therefore it was necessary to give interested Canadians (perhaps not the man in the street, as you rightly point out, but all the groups representing him and even MPs and senators) the time to digest it, since, by its very nature, it cannot be taken lightly. At the end of every line, there is perhaps a human being whose life may be endangered by an error.

What Mr. Borovoy and Mr. Stanfield asked you was to give more time to the process, and said that it was unreasonable to initiate such a bill in the middle of summer when everyone knows that Canadians hibernate during the summer and are not particularly attracted by this sort of thing. Our witnesses, in fact, needed considerable courage to appear before our committee on some of the rare nice days in July and August.

So this is not very reasonable, and they asked you to delay the process. To give you another reason for that (I am asking for a delay as well), do you intend to do it? Perhaps, thanks to the referendum, you could tell us that there is less hurry now than before.

There is another example that struck me because it is not the only one. The Canadian Bar Association, I think it was, made a remarkable presentation to us (that you have certainly read) but which dealt with only about one-twentieth of the bill. The representative of the Bar Association told us it was because they hadn't had the time to look further into it despite their best efforts. I allowed myself to say: continue your examination, it is too useful, it is too interesting. We understood that they hadn't had time to go further. It was the same with other witnesses.

So, my first question is: do you intend to allow more time for the process, in light of these representations (I have mentioned two but there are others)?

**Mr. Valcourt:** I have in fact followed the representations of all the groups who appeared and I am satisfied that, with the eminence of the members of the two committees and the House of Commons who examined all these representations, that the timeframe proposed for consideration of the bill is sufficient. If we had the luxury of more time, I would wait. We cannot wait any longer because a delay has consequences for the people we really want to help and protect.

If you think back to the C-55 exercise, Bill C-55 took 18 months, 18 months where we dragged our feet to try to adopt a system that resulted in the growth of an incredible backlog of work. A backlog of work is a denial of the rights of these individuals.

[Text]

**Le sénateur Hébert:** Il n'y en a plus, là.

**M. Valcourt:** Mais on n'en créera pas, non plus. C'est la raison pour laquelle j'insiste. J'ai insisté parce que je n'ai quand même pas eu des années pour procéder à ces changements. La célérité avec laquelle nous avons mis de l'avant ces modifications, étant donné que les piliers fondamentaux. . . Je suis surpris qu'une personne de l'éminence de M. Borovoy, trois mois plus tard, n'a pas encore ajouté une seule ligne aux commentaires qu'il a faits le lendemain que le projet de loi a été déposé. Tu te poses la question. Mais qu'est-ce que tu as fait pendant l'été? Tu étais en vacances? Peut-être qu'il était en vacances.

**Le sénateur Hébert:** Bien, à l'été, il y a des gens qui prennent des vacances!

**M. Valcourt:** Oui. Mais les individus qui ont un intérêt vrai dans le projet de loi et dans les questions qui y sont soulevées, ils prennent le temps et ils l'ont pris! On l'a vu dans les représentations qui ont été faites. Donc. . .

**Le sénateur Hébert:** Pour excuser M. Borovoy, vous venez d'attaquer un témoin et je voudrais le défendre. . .

**M. Valcourt:** Non, sénateur Hébert, je n'ai pas attaqué le témoin.

**Le sénateur Hébert:** Bien, vous dites qu'il n'a rien ajouté.

**M. Valcourt:** J'ai fait une observation. Pour répondre à votre question, à savoir si j'ai l'intention de retarder le processus, bien, la réponse est non.

**Le sénateur Hébert:** Alors, c'est bien compris que c'est non. Maintenant, en ce qui concerne M. Borovoy, pour excuser le fait qu'il n'a pas eu le temps, en plein été, de se consacrer à l'étude du reste de ces modifications, c'est qu'on ne lui avait pas demandé jusqu'à il y a quelques jours de venir devant le comité du Sénat. Alors c'est ce qui explique qu'il est arrivé ici les mains vides, ou presque. On lui a demandé de comparaître devant le comité à quelques jours d'avis, sur ma requête. Alors, voilà les faits.

Vous avez fait allusion aussi à la grande réputation du Canada dans le domaine des réfugiés. Je regrette aussi une autre chose, si vous me permettez d'être très franc. Il s'agit de cette confusion que vous n'aidez pas à dissiper entre la question de l'immigration et des réfugiés. Dans votre texte, on parle des réfugiés et de l'immigration; on mélange le tout. Ce sont deux choses différentes.

L'immigration, on peut certainement faire ce qu'on veut en ce qui concerne l'immigration. En ce qui concerne les réfugiés, on a signé l'accord de Genève puis on est tenu à une attitude tout à fait différente. Maintenant, vous devriez contribuer de toutes les manières possibles à ce que les gens fassent la différence entre les deux.

[Traduction]

**Senator Hébert:** There is no longer a backlog.

**Mr. Valcourt:** And we don't want to create one, either. That is why I insist. I insist because I didn't have years to make these changes. The speed with which we proposed these changes, considering that the basic pillars . . . I am surprised that three months later a person of Mr. Borovoy's eminence has not added a single line to the comments he made the day after the bill was tabled. You asked the question. But what did you do over the summer? Were you on holiday? Maybe he was on holiday.

**Senator Hébert:** Well, people do go on holiday in the summer!

**Mr. Valcourt:** Yes. But the individuals who have a real interest in the bill and in the issues it raises, they take the time, and they did! We saw it in their representations. So . . .

**Senator Hébert:** To vindicate Mr. Borovoy, you have just attacked a witness and I would like to come to his defence . . .

**Mr. Valcourt:** No, Senator Hébert, I did not attack a witness.

**Senator Hébert:** Well, you said he hadn't added anything.

**Mr. Valcourt:** I just made an observation. To answer your question, that is, whether I intend to delay the process, well, the answer is no.

**Senator Hébert:** It is clear that the answer is no. Now, with regard to Mr. Borovoy, to excuse the fact that he didn't have the time, in the middle of the summer, to devote himself to studying the remaining changes, we only asked him a few days ago to appear before this Senate committee. So that explains why he arrived here almost empty-handed. We asked him to appear before the committee with only a few days notice, at my request. So these are the facts.

You alluded to Canada's excellent reputation regarding refugees. There is something else I regret, if you will allow me to be frank. It is this confusion that you are not helping to dispel between the issues of immigration and refugees. In your text, you speak of refugees and immigration, all mixed together. These are two different things.

Immigration—you can certainly do what you want as far as immigration is concerned. Regarding refugees, we signed the Geneva Convention, so we have to have a totally different attitude. Now, you should be helping in all possible ways to help people distinguish between the two issues.



[Text]

Vous avez parlé de la grande réputation que nous avons dans le domaine des réfugiés, et cetera. Le Canada est un modèle. Bien, premièrement, si le projet de loi est adopté tel quel, je ne pense pas que cette réputation va durer très longtemps. Maintenant, vous nous comparez aux pays d'Europe, et cetera, comme quoi on fait mieux que tout le monde. Mais vous avez vous-même mentionné qu'en Allemagne, ils sont aux prises avec 400,000 revendicateurs du statut de réfugié.

**M. Valcourt:** C'est exact.

**Le sénateur Hébert:** Cela commence à être important. Qu'est-ce qu'on fait par rapport à cela, nous? Le danger d'être envahi comme les pays d'Europe le sont dans le moment n'existe pas au Canada. On est protégé par trois océans et une frontière avec un pays qui devient de plus en plus dur avec les réfugiés. Il renvoie les Haïtiens se faire pendre chez eux, même s'ils ont traversé un bras de mer dans des embarcations!

Par conséquent, notre grande réputation, je ne vois pas où vous la voyez. Des statistiques nous ont été apportées. On est loin d'être en tête des pays qui accueillent des réfugiés. Par tête de population, on est loin d'être le premier. On arrive loin dans la liste des pays industrialisés qui en accueillent. Est-ce que vous pensez que le projet de loi devant nous va nous rendre plus digne de la réputation que nous avons dans le domaine des réfugiés? Je ne parle pas des immigrants.

**M. Valcourt:** D'abord, je m'accorde avec vous pour dire qu'il y a une différence fondamentale entre la question de l'immigration et celle de la protection des demandeurs du statut de réfugié. Nous essayons d'établir cette différence auprès de nos concitoyens et de nos concitoyennes. Lorsque vous référez à des statistiques sur les revendications du statut dans les pays d'Europe, comme l'Allemagne, j'aimerais qu'en même temps vous reconnaissiez qu'ici au Canada, contrairement à beaucoup de ces pays nous faisons plus que recevoir leur application, leur demande. Ici, nous la traitons. Ici, nous faisons de ces personnes des résidents permanents. Ici, nous faisons de ces personnes des citoyens canadiens. Peu de pays au monde peuvent s'enorgueillir d'un tel système, vous en conviendrez.

**Le sénateur Hébert:** Oui j'en conviens.

**M. Valcourt:** Donc vous dites qu'on est protégé par trois océans, eh bien je crois qu'il y a quinze ans passés, c'étaient 2 000 000 personnes qui faisaient la demande de statut de réfugié au Canada. Aujourd'hui c'est 38 000 et on a encore les mêmes trois océans, mais on a vu une montée quand même importante, et ce dont il s'agit pour modifier la loi, c'est simplement de se donner les outils qui vont nous permettre de composer avec cette réalité-là. Ce mouvement, sénateurs, et la convention de Genève—et je suis certain que vous la connaissez—et si on regarde la convention et ce qu'elle prévoit, et la protection qu'elle veut donner, et à qui la donner, les gens ont

[Traduction]

You talked about our great reputation with regard to refugees, and so on. Canada sets a standard. First of all, if the bill is passed as it stands, I don't think this reputation is going to last very long. You compare us to the countries of Europe, as if we did things better than anyone else. But you yourself mentioned that Germany is trying to cope with 400,000 refugee claimants.

**Mr. Valcourt:** That is correct.

**Senator Hébert:** This is starting to be important. What are we doing about this? Canada is not in danger of being invaded like the countries of Europe are being invaded now. We are protected by three oceans and a border with a country that is taking an increasingly hard line with refugees, that sends Haitians back to be executed back home, even if they managed to cross the sea in a boat!

So I cannot see that we have such a great reputation. There are some statistics here. We are far from being at the top of the list of countries that take in refugees. We are far from being first on a per capita basis. We are far down the list of industrialized countries that take in refugees. Do you think that the bill before us will make us more worthy of the reputation that we have with regard to refugees? I am not talking about immigrants.

**Mr. Valcourt:** First of all, I agree with you that there is a fundamental difference between the issue of immigration and the issue of protecting those claiming refugee status. We are trying to get the Canadian people to understand the difference. When you refer to the statistics on refugee claims in European countries, such as Germany, I would appreciate it if at the same time you recognized that here in Canada, unlike many of these countries, we do a great deal more than just hear their claim. Here, we settle it. Here, we make these people permanent residents. Here, we make these people Canadian citizens. There are very few countries in the world which have such a superb system, you will agree.

**Senator Hébert:** Yes, I agree.

**Mr. Valcourt:** You say we are protected by three oceans. Well, I think that 15 years ago, 2,000 people claimed refugee status in Canada. Today, the number has risen to 38,000 and we still have the same three oceans, but just the same there has been a significant increase. So it is important in amending the legislation that we provide ourselves with the tools that will enable us to cope with this situation. This movement, senators, and the Geneva Convention—I am sure you are familiar with it—if we look at the Geneva Convention and its provisions, at the protection it wishes to provide and to whom, they seem to say «we cannot go to Canada», but 50 per cent of the people

[Text]

l'air à dire "On ne peut pas venir au Canada", mais 50 % des gens qui font la demande viennent directement du pays d'origine au Canada, et ça c'est quand même important. Quand on parle de notre système—et là vous manifestez la crainte que l'on va perdre ou qu'on va ternir cette image-là—écoutez, moi j'ai vérifié auprès de plusieurs organismes. J'ai quand même consulté le Commissariat des Nations-Unies.

**Le sénateur Hébert:** Il est très complaisant, le Commissariat.

**M. Valcourt:** Mais si vous connaissez madame Ogatta, il n'y a personne qui lui dit quoi faire là. J'ai rencontré également lorsqu'on avait une réunion informelle de plusieurs pays d'Europe et d'Américains, j'ai rencontré ces personnes-là encore ce printemps et moi je vous dis qu'on discutait de ce problème-là qui est international. Je me souviens lorsque monsieur Turner était là, lorsqu'on a apporté. . . et vous savez, il avait beau être le chef du Parti libéral à l'époque, mais pour moi, quelqu'un qui fait un bon point, eh bien il fait un bon point.

**Le sénateur Hébert:** Même s'il est libéral.

**M. Valcourt:** Absolument, et à l'époque monsieur Turner avait parlé du problème et des ententes avec les autres pays et à l'époque il avait reconnu que ce n'était pas un problème isolé mais que c'était un problème global, un phénomène global sur toute la planète. On avait besoin de travailler et il avait encouragé le gouvernement à l'époque à le faire. C'est dans la foulée de ces demandes-là non pas seulement de monsieur Turner à l'époque, mais de d'autres leaders internationaux au sein des Nations-Unies, pour essayer d'adresser le problème de fond du mouvement de ces personnes-là.

Vous qui connaissez l'Europe beaucoup mieux que moi, voyez le traitement qu'on a fait à ces personnes-là. On n'a qu'à regarder notre mère patrie, nous les Canadiens-Français, et donc moi je pense—et c'est un opinion sénateur Hébert—je pense que l'on peut manifester parce que c'est un mouvement d'entraînement, et je pense que l'on peut comme pays, parce qu'on n'est pas les derniers venus sur la scène internationale, mais je pense que l'on peut aider par le biais de ces ententes-là pour lever le seuil de considérations pour que l'on donne la vraie protection à ceux qui en ont vraiment besoin.

C'est sûr que qui que ce soit, que ce soit monsieur Borovoy ou quelqu'un d'autre, ils ont fait de très bon points. On étudie et on veut voir pour améliorer par ce que l'on propose. Vous savez, moi je n'ai pas la prétention—et mon gouvernement non plus—d'avoir inscrit ça dans le ciment, ces choses-là, mais ce que l'on veut faire c'est essayer de l'améliorer avec votre concours.

**Le sénateur Hébert:** Alors c'est déjà un bon point si vous souhaitez l'amélioration du projet de loi, c'est déjà bien, mais

[Traduction]

who apply come directly from their country of origin to Canada, and this is important. When we talk about our system—and here you have expressed the fear that we are going to lose or tarnish that image—listen, I have checked with a number of agencies. I even consulted the United Nations Commissioner.

**Senator Hébert:** The Commissioner is very complacent.

**Mr. Valcourt:** But if you knew Ms. Ogatta, nobody tells her what to do. During an unofficial meeting of representatives of a number of European countries and the Americans, I met these people again this spring, and I tell you we discussed this problem again because it is an international one. I remember when Mr. Turner was there, when we brought . . . you know, no matter if he was a past leader of the Liberal Party, if someone makes a good point, I think, well, he made a good point.

**Senator Hébert:** Even if he is a Liberal.

**Mr. Valcourt:** Exactly. At the time, Mr. Turner mentioned the problem and the agreements with the other countries and he recognized that it was not an isolated problem but a global phenomenon that existed throughout the world. We needed to take action and he encouraged the government of the day to do so. It was in the wake of those requests not only of Mr. Turner, but other international leaders in the United Nations, that attempts were made to address the basic issue of refugee movements.

You who know Europe much better than I, you know how these people are treated. We have only to look at our homeland, we French-Canadians, and I think—this is my own view, Senator Hébert—I think that we can demonstrate because we are being drawn along. I think that we can as a country, because we are not the latest newcomers on the international scene, but I think that we can help through these agreements to raise the standard of consideration so as to give real protection to those who really need it.

It is certain, of course, that Mr. Borovoy and others have made very good points. We are looking into them and we will see whether the bill can be improved. I do not claim, and my government does not claim, that all this is cast in concrete, but what we want to do is to try to improve it with your assistance.

**Senator Hébert:** Well, that is a start if you want to improve the bill, but how do you expect to do so if you don't allow



[Text]

seulement, comment y parvenir sans laisser le temps à la réflexion de ceux comme l'association du Barreau canadien qui n'a pas eu le temps de se rendre à plus que 20 ou 25 % de l'étude du projet de loi.

Vous dites que vous avez consulté, et je vous crois, je ne mets pas ça en doute mais vous n'avez certainement pas consulté tous les groupes que nous avons entendus ici, parce que plusieurs nous ont dit précisément que vous ne les aviez pas consultés, dont monsieur Borovoy et dont l'Association du Barreau et dont bien d'autres. Je suis sûr que le sous-comité présidé par le sénateur De Nino vous a été très précieux. Je ne mets pas cela en doute mais il reste quand même que de grands organismes canadiens avec qui vous devriez prendre le temps et les consulter pour améliorer, comme vous venez de dire que vous avez l'intention de le faire, un projet de loi qui à mon sens, s'il n'est pas amélioré, eh bien nous aurons sur la conscience collectivement le fait que de vrais réfugiés seront refoulés à nos frontières d'une façon ou d'une autre, et mis en péril à cause du fait que ce projet de loi ne prend pas assez de précaution.

**M. Valcourt:** En tout cas sénateur Hébert, je peux vous assurer d'une chose. Vous savez, ces représentations-là, et moi je ne suis pas un vieux parlementaire avec beaucoup d'expérience, mais j'en ai quand même assez pour dire que quand je vois l'Association du Barreau canadien, par exemple, faire la déclaration «on n'a pas été consultés» et ils ont fait cette déclaration-là au comité de la Chambre des communes et que toi tu le sais et que tu pose la question différemment, ils vont dire «oh non, individuellement on a été consultés», alors vous savez, la question de temps, sénateurs, écoutez, quelqu'un qui veut regarder les changements proposés—et c'est vrai qu'il y a 113 pages—mais quelqu'un qui a le moindre de formation en immigration et un peu de formation juridique peut passer à travers ça et comprendre ce qui est proposé. A un moment donné ils disent «on fait plus par réglementation». Sénateurs, quelqu'un qui regarde ça vraiment verra que pour les règlements, il y en a plus inscrits dans la loi qu'avant avec les règlements et les directives que les fonctionnaires se faisaient entre eux, là, nous, on a mis ça sous l'égide de la loi et il n'y a personne qui va vous dire cela, mais moi je pense qu'ils ont eu le temps, mais si votre comité était d'avis, et vous avez entendu beaucoup de monde...

**Le sénateur Hébert:** Pas tellement.

**M. Valcourt:** De toute façon, si vous vous penchez sur la question et si à la conclusion de vos audiences vous pensez... bien mon dieu, faites-moi ce rapport-là et on va en tenir compte.

C'est la même chose avec mon comité permanent, parce que les mêmes témoins ont fait les mêmes présentations, et ce sont les deux mêmes. Il faut analyser ça avec ce que les autres vous disent, parce que lorsque on les voit des fois nous parler

[Traduction]

enough time for organizations such as the Canadian Bar Association to study more than 20 or 25 per cent of the bill?

You say that you consulted people, I believe you, I don't doubt it, but you certainly haven't consulted all the groups that we heard here, because a number of them told us specifically that you did not consult them, including Mr. Borovoy and the Bar Association and many others. I am sure that the sub-committee chaired by Senator Di Nino was very worthwhile for you. I don't doubt it but the fact remains that major Canadian organizations that you should have spent some time consulting in order to improve—as you just said you intend to do—a bill which to my mind if it is not improved—well, we will all have on our collective conscience that fact that real refugees have been turned back from our borders in one way or another, and their lives endangered because enough precautions were not taken with this bill.

**Mr. Valcourt:** In any case, Senator Hébert, I can tell you one thing. I am not an old parliamentarian with a great deal of experience, but I have enough experience to say that when I hear the Canadian Bar Association, for example, say «we haven't been consulted» and make that statement to the house of Commons Committee and you know it and you ask the question differently, they will say «oh no, we were consulted individually», then you know, the timeframe issue, senators, listen, someone who wants to look at the proposed changes—it's true, there are 113 pages—but anyone who has the slightest training in immigration and a little legal training can go through it and understand the proposals. Then they say, «We are doing more by regulation.» Senators, someone who looks closely at this will see that there are more regulations contained in the Act than before, with the regulations and guidelines that the public servants made between themselves and now we have taken those regulations and made them part of the legislation and there is no one who will tell you that, but I think they have had the time, but if your committee agreed, and you heard a lot of people...

**Senator Hébert:** Not really.

**Mr. Valcourt:** In any case, if you are looking into it and if at the end of your hearings you think... well, my God, send me your report and we'll consider it.

The same goes for my standing committee, because the same witnesses submitted the same briefs, they were the same ones. You have to look at this in light of what the others said, because when they mention such and such a sub-section and

[Text]

de telle ou telle sous section et l'effet que cela aura, bien il y a quelqu'un qui l'a étudié quelque part.

Avec nos fonctionnaires on a passé deux jours avec l'Association canadienne du Barreau, deux jours pour leurs seules préoccupations après avoir déposé le projet. Moi j'espère qu'à la conclusion de cela, je vais demeurer satisfait parce que moi ce qui m'intéresse c'est que l'on ait quelque chose de bon. Je peux vous dire que l'on ne refoulera pas de réfugiés, mais vous savez, les signaux que l'on va envoyer comme pays—et cela a un impact incroyable—vous savez, vous n'êtes pas—j'en suis convaincu—insensible au trafic illégal. C'est rendu que c'est une industrie incroyable.

**Le sénateur Hébert:** C'est vrai.

**M. Valcourt:** On ne veut pas contrer cela et nier le droit à la personne qui a besoin de protection. C'est ça qui nous anime, et moi, c'est vrai que je suis obligé d'exercer mon jugement et mes fonctionnaires aussi, mais vous savez on a essayé d'être juste et de garder cet équilibre-là et je vous avoue que ce n'est pas souvent facile, mais je pense qu'on l'a. Monsieur Borovoy et le Barreau ont fait des points, et je suis d'accord. Je suis d'accord et on va attendre que vous ayez fini, parce que je suis certain que vous allez venir à des conclusions semblables, mais on va essayer d'améliorer l'affaire, et c'est cela le but.

**Le sénateur Hébert:** Écoutez, j'ai beaucoup d'autres questions et j'ai déjà pris beaucoup de temps, mais seulement je retiens ceci—et je vous en félicite—que vous avez nettement l'intention d'apporter des améliorations au projet de loi, si j'ai bien compris, et alors là évidemment je vous en félicite. C'est la preuve que vous voulez vraiment préserver l'intégrité et la compassion et les valeurs humanitaires du programme d'immigration du Canada et des réfugiés, comme vous dites vous-même dans votre texte. Je vous remercie.

**Senator Cochrane:** Good morning, Mr. Minister. I am glad you are here this morning. I am pleased you reiterated the words of the UN High Commissioner and extended the praise that he gave to Canada's reputation. When he appeared before the committee, I was also very proud to hear those words and I believe that we cannot say them enough. Canada has a great reputation not only in regards to refugees and immigration, but in all areas.

With respect to expert advice, your staff has consulted parliamentarians and representatives from the Law Reform Commission and officials of provincial counterparts. We have also heard testimony from many different groups. I am glad that your office has consulted all these groups. I am pleased that we have heard from various groups with different perspectives on this bill. We have heard from a range of experts and listened to in-depth studies from many people.

[Traduction]

the effect it will have, well, someone somewhere has studied it.

With our officials we spent two days with the Canadian Bar Association, two days about their concerns alone after the bill was tabled. I hope that at the end of all this I am still satisfied, because I am interested in making sure we have something good. I can tell you that we will not be turning back refugees, but you know, the signals that we will be sending out as a country—and this has an incredible impact—I know that you are not unaware of the illegal trafficking. It has become an huge industry.

**Senator Hébert:** That is true.

**Mr. Valcourt:** We cannot fight that and deny rights to someone who is in need of protection. That is what motivates us, and it is true that I have to use my own judgment, and my officials do too, but you know we have tried to be fair and to maintain a balance and I tell you it often isn't easy, but I think we've got it. Mr. Borovoy and the Bar Association have made their point, and I agree. I agree and we will wait until you have finished, because I am sure you will come to the same conclusions, but we will try to improve the bill, that is the aim.

**Senator Hébert:** Listen, I have a lot of other questions and I have already taken up a great deal of time, but what I have learnt—and I congratulate you—is that you clearly intend to make improvements to the bill, if I have understood correctly, so of course I congratulate you. This is proof that you really want to preserve the integrity and the compassion and the human values of Canada's immigration and refugee system, as you said in your text. Thank you.

**Le sénateur Cochrane:** Bonjour, monsieur le ministre. Je suis heureux de vous voir parmi nous ce matin. Je vous ai entendu avec plaisir répéter les propos d'un ancien dirigeant du Haut-commissariat des Nations Unies et les éloges qu'il a faites de la réputation du Canada dans ce domaine. Lorsqu'il a comparu devant le Comité, j'ai également été très fier d'entendre ces paroles et je crois que nous ne saurons jamais assez le répéter. Le Canada a une excellente réputation non seulement en matière d'accueil des réfugiés et des immigrants, mais dans tous les domaines.

En ce qui concerne les avis d'experts, les membres de votre personnel ont consulté des parlementaires et des représentants de la Commission de réforme du droit, ainsi que des responsables des ministères provinciaux. Nous avons également entendu le témoignage de nombreux groupes différents. Je me réjouis à l'idée que vos collaborateurs aient consulté tous ces groupes. Je suis heureux d'avoir entendu le témoignage de divers groupes qui ont des opinions différentes au sujet de ce



[Text]

Concerns have been raised by members of organizations regarding the safe third-country provision, the new administrative powers for this senior immigration officer, and possible deportation orders. I am sure that you have read testimony presented to the House of Commons committee and perhaps you have also read some evidence presented to our committee.

In light of all that, Mr. Minister, are you contemplating any changes to the bill?

**Mr. Valcourt:** As I indicated to Senator Hébert, some points have been made by witnesses and by interested Canadians that the provisions in Bill C-86 could be better. I am not undertaking here to make any changes, but I will give you an example of what I mean. In clause 19 there is a provision to keep terrorists out of Canada. Interested Canadians have raised the point that this definition is much too broad and that it will include this person and that person. Yes, of course, they are correct and we will make a change to that clause that will reflect the concerns expressed.

On occasion, some interest groups cannot see the forest for the trees. The bill has to be looked at in its entirety and then a determination made as to whether a balance of fairness and efficiency is achieved in order to ensure that the program will work. To answer your question quickly; yes, we are ready to make changes that make sense.

**Senator Cochrane:** I am happy to hear that, Mr. Minister. We must not make change for change sake. We must make it for the improvement of all refugees and immigrants and in the end for the betterment of Canada.

**Mr. Valcourt:** Some witnesses have raised concerns about the power of the senior immigration officer who will determine whether a claimant can access the refugee determination system. Some advocate that it is terrible that a senior immigration officer can determine whether the person can access the refugee determination system. They are trying to portray this as a decision, a judgment that the person has to make. It is an administrative procedure whereby the senior immigration officer determines a very objective thing: has this person already been received in Canada or processed as a refugee? One does not need to set up a tribunal to determine that. The five determinations are objective and I do not intend to make any changes because that goes to the working of the system and how quickly we can give protection to those in need.

[Traduction]

projet de loi. Nous avons entendu tout un éventail d'experts et bien des gens qui ont fait une étude en profondeur de cette mesure.

Les membres de divers organismes ont émis des inquiétudes quant à la disposition relative au pays tiers sûr, aux nouveaux pouvoirs administratifs de l'agent d'immigration principal et aux éventuelles ordonnances d'expulsion. Je suis sûr que vous avez lu les témoignages présentés au comité de la Chambre des communes et vous avez peut-être lu également les exposés de certains témoins qui ont comparu devant notre Comité.

Compte tenu de tout cela, monsieur le ministre, envisagez-vous de modifier le projet de loi?

**M. Valcourt:** Comme je l'ai dit au sénateur Hébert, des témoins et des Canadiens concernés ont fait valoir que les dispositions du projet de loi C-86 pourraient être améliorées. Je ne m'engage pas à apporter des modifications, mais je vais vous citer un exemple de ce que je veux dire. L'article 19 prévoit une disposition visant à empêcher les terroristes d'entrer au Canada. Des Canadiens concernés ont signalé que cette définition est beaucoup trop générale et qu'elle s'appliquera à telle ou telle personne. C'est effectivement le cas et nous allons modifier cette disposition pour tenir compte des préoccupations exprimées.

Il arrive que des groupes d'intérêts s'arrêtent à des détails au détriment de l'ensemble de la question. Il faut examiner toutes les dispositions du projet de loi avant de décider s'il est suffisamment efficace et équilibré pour garantir le bon fonctionnement du programme. Pour répondre en un mot à votre question: Oui, nous sommes prêts à proposer des changements s'ils sont justifiés.

**Le sénateur Cochrane:** Je suis heureux de l'entendre, monsieur le ministre. Il ne faut pas apporter des modifications pour le plaisir de le faire. Il faut modifier cette mesure en vue d'améliorer le sort de tous les réfugiés et immigrants et, en dernier ressort, dans l'intérêt supérieur du Canada.

**M. Valcourt:** Certains témoins ont exprimé leur inquiétude face au pouvoir conféré à l'agent d'immigration principal qui sera chargé de décider si un demandeur de statut est admissible au processus de reconnaissance du statut de réfugié. Certains font valoir qu'il est abominable de permettre à un agent d'immigration supérieur de décider si une personne peut avoir accès à ce processus. A leurs yeux, il s'agit d'une décision, d'une question de jugement que devra trancher la personne. En fait il s'agit d'une procédure administrative en vertu de laquelle l'agent d'immigration principal établit un fait de façon très objective : cette personne a-t-elle déjà été reçue au Canada ou sa demande de statut de réfugié a-t-elle déjà été étudiée? Il est inutile de constituer un tribunal pour établir ce genre de choses. Les cinq points à déterminer sont objectifs et je n'ai pas l'intention de modifier le projet de loi car ce sys-

[Text]

**Senator Cochrane:** I totally agree. When the witnesses appeared before us, we understood that the immigration officer was only there for administrative purposes and not for judicial purposes. We explained that to the witnesses who were concerned about that issue. One of their concerns was that the human side also has to be recognized.

**Mr. Valcourt:** Absolutely.

**Senator Cochrane:** Some witnesses have suggested splitting this legislation into two separate bills, one to amend the Immigration Act and the other to deal with refugees. Would any worthwhile purpose be achieved by doing this?

**Mr. Valcourt:** Only if Canadians were ready to consider treating refugees differently from people who immigrate to Canada. We do not only give protection. According to the Geneva Convention, all we have to do is take the person and give them protection. But here we do more. We land the person and give them rights under our laws. He or she becomes a Canadian citizen. That is why it is in the immigration bill. The Geneva Convention and the conditions on the protection of refugees is not affected at all. Quite to the contrary, it is enhanced because it is within the immigration bill. I am still trying to find out what more we would achieve if separated. Then perhaps people could be aroused to make the case that they are just refugees, why land them? Why give them citizenship? Immigration is completely separate. People may say, "if they want to immigrate, let them immigrate." Do we want that type of debate in Canada? I do not think Canadians are ready for that and I do not think they would go for it.

The protection we give with the added benefits of being landed, becoming permanent residents and then citizens of Canada is part of our immigration policy and it belongs there.

**Senator Cochrane:** Thank you, Mr. Minister. You were very helpful.

**Senator Stanbury:** I would like to switch to another subject that has not been dealt with this morning but has been mentioned by a number of witnesses. In response to Senator Hébert, you mentioned the illegal traffic in refugees, the schemes that are worked out to bring in large numbers of refu-

[Traduction]

gés, cela facilite le fonctionnement du système et nous permet d'agir plus rapidement pour protéger les personnes qui en ont besoin.

**Le sénateur Cochrane:** Je suis parfaitement d'accord avec vous. Lorsque les témoins ont comparu devant notre Comité, nous savions que l'agent d'immigration n'était là qu'à des fins administratives et non judiciaires. Nous l'avons expliqué aux témoins que cette question préoccupait. Ce qui les inquiétait entre autres, c'est qu'il faut tenir compte de l'aspect humain.

**M. Valcourt:** Cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Cochrane:** Certains témoins ont proposé de diviser ce projet de loi en deux mesures distinctes, l'une visant à modifier la Loi sur l'immigration et l'autre s'appliquant aux réfugiés. Cela servirait-il à quelque chose?

**M. Valcourt:** Seulement si les Canadiens étaient prêts à envisager de traiter les réfugiés différemment des personnes qui émigrent dans notre pays. Nous ne leur accordons pas que notre protection. En vertu de la Convention de Genève, il nous suffit d'accepter la personne et de lui accorder notre protection. Mais en l'occurrence, nous faisons plus que cela. Nous donnons à la personne le droit d'établissement et lui accordons les droits prévus en vertu de nos lois. La personne prend ensuite la citoyenneté canadienne. C'est pourquoi tout cela est prévu dans le projet de loi sur l'immigration. La Convention de Genève et les conditions relatives à la protection des réfugiés ne sont absolument pas touchées. Bien au contraire, elles sont renforcées du fait que ces dispositions se trouvent dans le projet de loi sur l'immigration. J'essaie encore de comprendre ce que l'on gagnerait à proposer deux mesures distinctes. Cela pourrait inciter les gens à se demander : pourquoi accorder le droit d'établissement à ces personnes qui ne sont que des réfugiés? Pourquoi leur accorder la citoyenneté? L'immigration est une chose à part. Les gens pourraient se dire: «Si ces personnes veulent immigrer, qu'elles le fassent». Souhaitons-nous vraiment déclencher ce genre de débat au Canada? Je ne pense pas que les Canadiens soient prêts à le faire et je ne crois pas qu'ils accepteraient ce genre de chose.

La protection que nous accordons aux réfugiés, outre les avantages complémentaires du droit d'établissement, de l'obtention du statut de résident permanent et de la possibilité de devenir citoyen du Canada, fait partie intégrante, et à juste titre, de notre politique d'immigration.

**Le sénateur Cochrane:** Merci, monsieur le ministre. Vos réponses ont été des plus utiles.

**Le sénateur Stanbury:** Je voudrais passer à une autre question dont nous n'avons pas parlé ce matin mais qu'ont soulevée certains témoins. En réponse au sénateur Hébert, vous avez parlé du trafic illégal de réfugiés, des plans qui sont mis sur pied pour faire venir de très nombreux réfugiés. Je me



[Text]

gees. I remember the days when 747s were organized in other countries and flown here.

My experience is that much of that was created by people who call themselves immigration consultants and who are advising people either overseas or in Canada how to avoid the law. I cannot quite understand why. At least, I do not believe any effort has been made to control those people or to licence them. There are many who do a professional and useful job and it would be a shame to put them out of business. However, there are many who do not and who take advantage of our people and of refugees and make a lot of money immorally, but unfortunately not illegally. Should we licence or control what they are doing?

**Mr. Valcourt:** Senator, you make a valid point. It is one that I share. I too, like you, am witnessing and seeing what is going on. We have good people, so we cannot put them all in the same packet, but we do have real bad ones.

I looked at ways of how and whether or not we could regulate the consulting industry of alleged consultation in immigration matters, soon to find out that, associations and property and civil rights being what it is within our constitutional framework, it is a provincial matter. We pass the Criminal Code, but we do not have the bar associations at the federal level. It is a provincial matter. I expressed the view that we look into how we could do that.

We looked at it, and we came to the conclusion that these organizations are professions. They are maintained at the provincial level and should be dealt with by the provinces. When I tabled C-86, I wrote to provincial ministers indicating that it was a concern, and we intend to try to work with them, but I want to respect the provincial jurisdiction over the matter of certification.

I think that some of these advocacy groups should knock at the right door at the provincial level to regulate these consultants, because I think you are right, sir, we have some that abuse poor people.

**Senator Stanbury:** Just as a matter of information, does Quebec, which has a role in immigration, have any rules or any method of monitoring it?

**Mr. Valcourt:** To my knowledge, I do not think they have up to this time, but I think they are looking at it. So is Ontario, I am informed by Mr. Harder.

**Senator Stanbury:** It seems to me the federal government, having the main responsibility for immigration, should be tak-

[Traduction]

rappelle l'époque où l'on remplissait des Boeing 747 de réfugiés, dans d'autres pays, en vue de les envoyer chez nous.

Selon moi, ce problème est dû en grande partie aux personnes qui se prétendent consultants en immigration et qui conseillent les gens, à l'étranger ou au Canada, sur la façon de contourner la loi. Je ne comprends pas pourquoi. Ou du moins, je ne pense pas que nous ayons vraiment fait le nécessaire pour surveiller ces personnes ou les accréditer. Bon nombre d'entre elles font un travail professionnel et utile et il serait honteux de leur faire perdre leur emploi. Toutefois, bien d'autres ne sont pas dans ce cas et elles profitent de la population canadienne et des réfugiés pour gagner beaucoup d'argent de façon immorale, mais malheureusement pas illégale. Devrions-nous autoriser ou surveiller leurs activités?

**M. Valcourt:** Votre argument est bien senti, sénateur. Je suis de votre avis. Tout comme vous, je vois ce qui se passe autour de nous. Il y a des gens honnêtes, et nous ne pouvons pas les mettre tous dans le même panier, mais d'autres sont vraiment malhonnêtes.

J'ai étudié la question pour déterminer s'il y a lieu—et, le cas échéant, trouver le moyen de le faire—de réglementer le secteur des prétendus consultants en immigration, mais j'ai très vite découvert que, les droits d'association, de propriété et les droits civils étant ce qu'ils sont dans notre contexte constitutionnel, cette question relève de la compétence des provinces. Nous adoptons le Code criminel, mais nous n'avons pas d'associations du barreau au niveau fédéral. Cette question est du ressort provincial. J'ai dit que nous examinions des façons d'intervenir.

Nous avons étudié la question et en avons conclu que ces organisations équivalent à des professions. Elles s'exercent au niveau provincial et devraient être réglementées par les provinces. Lorsque j'ai déposé le projet de loi C-86, j'ai écrit aux ministres provinciaux pour leur signaler cette préoccupation, et nous comptons collaborer avec eux, mais je tiens à respecter la compétence des provinces quant à l'accréditation.

Certains de ces groupes d'intervention devraient s'adresser aux autorités provinciales en vue de faire réglementer ces consultants, car je pense que vous avez raison, sénateur, il y en a qui profitent des personnes sans défense.

**Le sénateur Stanbury:** Un simple renseignement. Le Québec qui joue un rôle en matière d'immigration applique-t-il des règlements ou dispose-t-il d'une méthode de surveillance à cet égard?

**M. Valcourt:** À ma connaissance, je ne pense pas que ce soit le cas à l'heure actuelle, mais je crois que le gouvernement étudie la question. Il en va de même pour l'Ontario, d'après ce que m'a dit M. Harder.

**Le sénateur Stanbury:** À mon avis, le gouvernement fédéral, qui est le principal responsable des questions

[Text]

ing the initiative to deal with the provinces and try to make sure.

**Mr. Valcourt:** That is why I wrote to them, sir.

**Senator Stanbury:** Thank you very much. There are several other matters. I appreciate that your time has expired, and we appreciate the time that you have given us, but my suspicion is, Mr. Chairman, if we had a little more time, if we were not hoping to wind up this particular part of Parliament to get on with the referendum, we would be asking the minister to come back again. There are a number of things that I think we should get into more completely. Probably when the bill comes back to us as a bill, we will be wanting to talk to you in more detail about some of these problems that have been raised, as Senator Cochrane said.

The one that I think was well explained by Mr. Borovoy last night—and I am sorry Senator Di Nino, I think you perhaps misunderstood the thrust of what his point was. He was talking about the permanent residents, but I think this comment might apply to other parts of the bill too. I just ask you to take it into consideration.

**Mr. Valcourt:** Absolutely, sir.

**Senator Stanbury:** The situation seems to be, and I must confess I have not studied it in the way that he had, but it seems to be that the bill now does not provide any standard for the deportation or the cause of deporting someone who is a permanent resident who has been or is now a member of an organization, et cetera. You know the problem that I am raising. All he suggested was that there should be something which requires our officials to have reasonable cause to believe that individual did something wrong. Otherwise every member of the PLO, every member of any organization which might have been regarded as having done something wrong, whether they joined the organization because of their ethnic background or because of their political beliefs, but never had anything to do with any of their activities which are regarded as improper, that person could be deported even after he is a permanent resident in Canada. All he was really suggesting was that there be a requirement that there be reasonable cause to believe that that person had taken some action which was improper or illegal.

**Mr. Valcourt:** Senator, if I may, in the case of a permanent resident, no bureaucrat at his whim, without evidence, could do that. We are talking about a permanent resident here, a landed person. It would go to a judge. Who do we trust? I think that our judicial system and what is given by way of protection here is quite decent. Who would want to abuse this?

[Traduction]

d'immigration, devrait prendre l'initiative d'en discuter avec les provinces en vue de le vérifier.

**M. Valcourt:** C'est pourquoi j'ai écrit aux responsables, monsieur.

**Le sénateur Stanbury:** Merci beaucoup. Il y a plusieurs autres questions. Je sais que le délai prévu pour votre comparution est écoulé et nous vous sommes reconnaissants de nous avoir consacré ce temps-là, mais je suppose, monsieur le président, que si nous disposions d'un peu plus de temps, si nous n'espérions pas clore cette séance du Parlement en vue de nous occuper du référendum, nous demanderions au ministre de revenir devant le Comité. Un certain nombre de choses méritent d'être approfondies. Lorsque le projet de loi nous sera renvoyé après son adoption par l'autre endroit, nous voudrions peut-être vous parler en détail de certains problèmes qui ont été soulevés, comme l'a dit le sénateur Cochrane.

Il y a un problème que M. Borovoy a clairement expliqué hier soir—et je regrette, sénateur Di Nino, mais je pense que vous avez mal interprété ses propos. Il a parlé des résidents permanents, mais son observation pourrait s'appliquer à d'autres parties du projet de loi également. Je vous demande seulement d'en tenir compte.

**M. Valcourt:** Bien entendu, monsieur.

**Le sénateur Stanbury:** Je dois avouer que je n'ai pas étudié le projet de loi comme il l'a fait, mais il me semble que, sous sa forme actuelle, le projet ne prévoit aucune norme relative à l'expulsion ou au motif d'expulsion d'un résident permanent qui a fait ou fait actuellement partie d'une organisation, etc. Vous connaissez le problème dont je parle. Tout ce qu'il a dit, c'est qu'il faudrait prévoir une disposition obligeant les agents à avoir des motifs raisonnables de croire que cette personne a fait quelque chose de répréhensible. Autrement, tous les membres de l'OLP, tous les membres d'une organisation à laquelle on pourrait reprocher quelque irrégularité, qu'ils y soient affiliés en raison de leur origine ethnique ou de leurs convictions politiques, mais qui n'ont jamais participé à des activités répréhensibles, ces personnes pourraient être expulsées même après avoir été admises comme résidents permanents au Canada. Tout ce qu'il a voulu dire, c'est qu'il faudrait prévoir dans la loi qu'il doit exister des motifs raisonnables de croire que la personne en question a agi de façon irrégulière ou illégale.

**M. Valcourt:** Sénateur, si vous le permettez, aucun bureaucrate ne peut prendre ce genre de décision selon son bon vouloir, sans preuves, à l'égard d'un résident permanent. Nous parlons d'un résident permanent, d'une personne ayant obtenu le droit d'établissement. L'affaire sera portée devant un juge. Qui faut-il croire? Notre système judiciaire et la protection accordée à ces personnes sont tout à fait acceptables. Qui voudrait en abuser?



[Text]

I have to deal with reality here. By this going to a judge, a permanent resident would not be deported just on the whim of a bureaucrat, but would go through a process. It would not only be for reasonable and probable grounds but in the end would be for factual reasons. Canadians would not deport someone who has done nothing.

**Senator Stanbury:** You may be right quite right. I hope you are. I am sure you are because you say that is the case. The point I want to make, however, is that we can never legislate on the basis that, "Oh, nobody is ever going to do that."

**Mr. Valcourt:** You are right, sir.

**Senator Stanbury:** You cannot do that. We can have a government tomorrow that has a completely different view of that particular thing and will take advantage of everything that we have legislated that is not clear as to how it is to be implemented. You know this better than I do, but we must never allow legislation to be passed—

**Mr. Valcourt:** You are right.

**Senator Stanbury:** —which leaves it open to abuse, even though we do not believe anybody reasonable would ever abuse it. I just ask you to take another look at that to see whether it is not open to abuse and could not be very simply made less open to abuse.

**Mr. Valcourt:** Absolutely. I intend to do that, sir. I think the representations made by the Civil Liberties Association are important, and we intend to have a close look at it and then decide. I am a defence counsel myself, so my heart is there. We have to balance the thing out. I agree you should not have a piece of legislation that could authorize something to be done that would be really unfair, unjust or stupid, but it is trying to reach that balance. That is why I am interested in alternatives. We have seen the objective. C'est comment on le fait? How do we do it?

**The Acting Chairman:** Minister, illustrative of the point that Senator Stanbury raises is what is contained in Section 46.04 on page 44 of the bill. As I understand it, the landing would be refused to a convention refugee if that person did something like what is provided in section 19(1)(c), as using false documents. False documents used in Canada under Canadian law is an offence up to 14 years, I believe.

I would think, given the reality principle, that refugees are moving around with false documents. That is part of the con-

[Traduction]

Il faut être réaliste. Si l'affaire est portée devant un juge, un résident permanent ne pourra pas être expulsé au gré d'un bureaucrate, car l'affaire devra suivre son cours. Il faudra non seulement disposer de motifs raisonnables et probables mais, en dernier ressort, il faudra également présenter des preuves concrètes. Les Canadiens n'expulseront pas une personne qui n'a rien fait.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez peut-être parfaitement raison. J'espère que c'est le cas. J'en suis convaincu puisque vous nous le dites. Ce que je voudrais dire, toutefois, c'est que nous ne pouvons jamais légiférer en partant du principe que personne ne fera jamais telle ou telle chose.

**M. Valcourt:** Vous avez raison, monsieur.

**Le sénateur Stanbury:** C'est impossible. Nous pouvons être dirigés demain par un gouvernement dont les opinions sur cette question sont totalement différentes et qui profitera de toutes les mesures législatives que nous avons adoptées et qui manquent de clarté quant à leur mise en vigueur. Vous le savez mieux que moi, mais nous ne devons jamais permettre l'adoption de lois. . .

**M. Valcourt:** Vous avez raison.

**Le sénateur Stanbury:** . . . qui ouvrent la porte aux abus, même si nous ne croyons pas qu'une personne raisonnable puisse en abuser. Je vous demande simplement d'y réfléchir à deux fois pour voir si cette disposition n'ouvre pas la porte aux abus et s'il n'est pas possible d'y remédier.

**M. Valcourt:** Parfaitement. C'est bien mon intention, monsieur. Les observations formulées par l'Association des libertés civiles sont importantes et nous comptons bien les examiner de près avant de prendre une décision. Je suis moi-même avocat de la défense, et je comprends donc très bien le problème. Il faut faire la part des choses. Je conviens qu'il ne faut pas adopter de projet de loi susceptible d'autoriser une mesure qui se révélerait vraiment injuste ou stupide, mais nous essayons d'atteindre ce juste équilibre. C'est pourquoi les solutions de rechange m'intéressent. Nous connaissons notre objectif. C'est comment on le fait? Comment procéder?

**Le président suppléant:** Monsieur le ministre, les dispositions de l'article 46.04, à la page 44 du projet de loi, illustrent bien l'argument que soulève le sénateur Stanbury. D'après mon interprétation, on refuserait le droit d'établissement à un réfugié au sens de la Convention si cette personne s'était rendue coupable de l'un des actes prévus à l'alinéa 19(1)c), par exemple utiliser des faux documents. En vertu de la loi canadienne, l'utilisation de faux documents constitue une infraction passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 14 ans, sauf erreur.

Les choses étant ce qu'elles sont, j'aurais tendance à croire que les réfugiés se déplacent munis de faux documents. C'est

[Text]

dition of being a refugee. Therefore, I would not think it would be the intent of the government to be interpreting this new section 46.04(03) in that way, but that is what it says.

**Mr. Valcourt:** I think that you are misinterpreting this. Could I ask Laura to explain that, please.

**The Acting Chairman:** Yes.

**Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development:** It is not the intention of the bill to limit the ability to be landed on the basis of the use of false documents. I think that is a misreading of that section of the act. We will go back to it and examine it, but our advice that we received is that that is an inaccurate reading.

**The Acting Chairman:** Let us read the clear words that are there. The words that are there say, on page 44, under Grant of Landing:

... if the immigration officer is satisfied that neither the applicant nor any of those dependants is a person described in section 19(1)(c.1) ...

If you turn back to page 18 of the bill, at the bottom of page 18, left-hand side, it says if a person does something that, if committed in Canada, would constitute an offence that may be punishable under any act of the Parliament of Canada by a maximum term of imprisonment of ten years.

The use of false documents is punishable by an offence of 14 years. Refugees that I have met use false documents. That is how they move around.

**Mr. Valcourt:** Okay. If you look at section 95.1, a refugee would not be caught by this. Look at section 95.1. It says:

No person who claims to be a Convention refugee and has notified an immigration officer of the claim shall, pending disposition of the claiming, be charged with, or convicted of, an offence under paragraph 94(1)(a), (b), (k) or (l), an offence under paragraph 94(1)(f), (g) or (h) ...

This situation is expressly covered by section 95.1. A lot of the claims that have been made are just not born by the facts, like this one.

What we must do is analyze each case in detail. If clarification is needed on points such as this, and if it would be helpful, my people can clarify them for the committee or supply more information as it becomes available.

[Traduction]

inévitable lorsqu'on est réfugié. En conséquence, je ne pense pas que le gouvernement ait l'intention d'interpréter ce nouveau paragraphe 46.04(3) de cette façon, mais c'est bien ce qu'il prévoit.

**M. Valcourt:** Je crois que vous avez mal interprété cette disposition. Si vous le permettez, je vais demander à Laura de vous l'expliquer.

**Le président suppléant:** Oui.

**Laura Chapman, directeur général, Élaboration de la politique et du programme:** Le projet de loi ne vise pas à empêcher une personne d'obtenir le droit d'établissement parce qu'elle est munie de faux documents. C'est une interprétation erronée de cette partie de la loi. Nous allons revoir la question, mais d'après l'opinion que nous avons reçue, il s'agit d'une interprétation erronée.

**Le président suppléant:** Lisons le libellé exact de cette disposition. Voici ce qu'on peut lire à la page 44, sous la rubrique Octroi du droit d'établissement:

... s'il (l'agent d'immigration) est convaincu qu'aucun d'entre eux (l'intéressé et les personnes à sa charge) n'est visé à l'un des alinéas 19(1) c.1) ...

Si vous vous reportez à la page 18 du projet de loi, en bas à droite, il est question d'une personne qui commet un fait qui, s'il était commis au Canada, constituerait une infraction qui pourrait être punissable, aux termes d'une loi fédérale, d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à 10 ans.

L'utilisation de faux documents est passible d'une peine d'emprisonnement de 14 ans. Les réfugiés que j'ai rencontrés utilisent des faux documents. C'est ce qui leur permet de se déplacer.

**M. Valcourt:** Entendu. Si vous examinez l'article 95.1, vous constaterez qu'un réfugié n'est pas visé par cette disposition. Voici le libellé de cet article:

La personne qui revendique le statut de réfugié au sens de la Convention et qui a avisé l'agent d'immigration en ce sens ne peut, tant que la question n'est pas tranchée, être accusée ni déclarée coupable de l'infraction visée aux alinéas 94(1)(a), (b), (k) ou (l), de l'infraction visée aux alinéas 94(1)(f), (g) ou (h) ...

Les dispositions de l'article 95.1 s'appliquent précisément à ces cas-là. Bon nombre d'arguments qui ont été avancés ne sont tout simplement pas fondés, et c'est le cas de celui-ci.

Il faut analyser en détail chaque cas. Si des éclaircissements s'imposent sur des questions comme celles-ci, et si cela peut vous être utile, les membres de mon personnel pourront fournir au Comité les explications nécessaires ou un complément d'information s'il y a lieu.



[Text]

**The Acting Chairman:** I think this exchange is helpful. I do not agree with the interpretation in quite that way. However, I accept the point. I think other arguments can be made.

What I am pleased to hear you say, minister, is that you are looking at the matter. Our report will be based on the hearings we held during the summer and the evidence of the number of witnesses we heard as well as the research we have done for which I thank my colleagues. We thank you, minister, for being here today. Hopefully, our report on pre-study will be helpful as we proceed a little further.

**Mr. Valcourt:** When we look at the clause to which you referred on page 44 of the bill, I want members to understand what I am trying to do here. As the act now stands, we can refuse admission to someone who has been convicted only. What we want to capture is the possibility of refusing admission to persons who although not convicted have committed offences and they are known.

We all read recently, I am sure, about the triad phenomenon in China. It is worse than the mafia. After all, Al Capone was only convicted once.

We have to have this power. It must not be abused. Fortunately, we have the Charter of Rights and Freedoms. That is what we are trying to capture under that clause.

**The Acting Chairman:** You have given us far more time than was arranged originally, minister, and I thank you.

This meeting stands adjourned to be reconvened at 10 a.m. Tuesday morning when we will be looking at some draft documents.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Cet échange est des plus utiles. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre interprétation. Toutefois, j'accepte votre réponse. D'autres arguments peuvent être avancés.

Je suis heureux de vous entendre dire, monsieur le ministre, que vous examinez la question. Notre rapport se fondera sur les audiences que nous avons tenues pendant l'été et tous les témoignages que nous avons reçus, ainsi que les recherches que nous avons faites et dont je remercie mes collègues. Nous vous remercions, monsieur le ministre, de votre présence ici aujourd'hui. Il faut espérer que notre rapport sur l'étude préalable sera utile lorsque nous passerons à l'étape suivante.

**M. Valcourt:** Si l'on examine la disposition dont vous avez parlé et qui se trouve à la page 44 du projet de loi, je veux bien faire comprendre aux membres du Comité ce que je cherche à faire en l'occurrence. En vertu de la loi actuelle, nous pouvons refuser l'admission uniquement à une personne qui a été reconnue coupable d'une infraction. Nous voulons désormais avoir la possibilité de refouler des personnes qui, même si elles n'ont pas été condamnées, ont commis des infractions, lesquelles sont du domaine public.

Nous avons tous lu dernièrement, j'en suis certain, des articles au sujet du phénomène des Triades en Chine. C'est pire que la mafia. Après tout, Al Capone n'a été condamné qu'une seule fois.

Il nous faut obtenir ce pouvoir. Il ne faut pas en abuser. Heureusement, il y a la Charte des droits et libertés. C'est ce que nous essayons de prévoir dans cette disposition.

**Le président suppléant:** Vous nous avez accordé beaucoup plus de temps que ce qui était prévu au départ, monsieur le ministre, et je vous en sais gré.

Le Comité s'ajourne jusqu'à mardi matin 10 heures, où nous examinerons des ébauches de documents.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Peter Harder, Associate Deputy Minister/Immigration;  
Mr. André Juneau, Executive Director, Immigration Policy;

Ms. Laura Chapman, Director General, Policy and Program  
Development.

### *Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Peter Harder, sous-ministre délégué/Immigration;  
M. André Juneau, directeur exécutif, Politique de  
l'immigration;

M<sup>me</sup> Laura Chapman, directrice générale, Élaboration de la  
politique et du programme.



CAI  
YC26  
- 551

Government  
Publications



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable Noël A. Kinsella

---

*Président suppléant:*  
L'honorable Noël A. Kinsella

---

September 15 1992

---

Le 15 septembre 1992

---

Issue No. 20

Fascicule n° 20

**Seventh Proceedings on:**

**Septième fascicule concernant:**

The examination of the subject matter of  
Bill C-86, An Act to amend the Immigration  
Act and other Acts in consequence thereof.

---

L'Étude de la teneur du projet de loi C-86,  
Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres  
lois en conséquence.

---

INCLUDING:  
THE ELEVENTH REPORT OF THE  
COMMITTEE

Y COMPRIS:  
LE ONZIÈME RAPPORT DU  
COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL  
AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Noël A. Kinsella , *Acting Chairman*

*Deputy-Chairman:*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	Marshall
Bosa	* Murray, P.C.
Comeau	(or Lynch-Staunton)
Cochrane	Neiman
DeWare	Phillips
Di Nino	Ross
* Frith (or Molgat)	Stanbury
Gigantès	Sylvain
Hébert	

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ross substituted for that of the Honourable Senator Johnson. (September 15, 1992)

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Forrestall. (September 15, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA  
TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable Noël A. Kinsella

*Vice-président:*

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	Marshall
Bosa	* Murray, P.C.
Comeau	(or Lynch-Staunton)
Cochrane	Neiman
DeWare	Phillips
Di Nino	Ross
* Frith (ou Molgat)	Stanbury
Gigantès	Sylvain
Hébert	

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ross substitué à celui de l'honorable sénateur Johnson (le 15 septembre 1992).

Le nom de l'honorable sénateur DeWare substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall (le 15 septembre 1992).



## ORDER OF REFERENCE

## ORDRE DE RENVOI

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate of Wednesday, June 17, 1992:

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi, 17 juin 1992:

L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

*Le Greffier du Sénat*  
Gordon L. Barnhart  
*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Ottawa, Tuesday, September 15, 1992  
(23)

## [Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology met in camera at 10:31 a.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* the Honourable Senators Bonnell, DeWare, Di Nino, Hébert, Kinsella, Ross and Stanbury.

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young and Helen Mackenzie, researchers and Alan McChesnay, special research assistant to the Chairman.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated June 17, 1992 relating to the examination of the subject matter of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

The Committee undertook discussion of the draft report on the pre-study of Bill C-86.

The Honourable Senator Bonnell moved, — That the Draft Report on the pre-study of Bill C-86 be adopted with the changes discussed by the members.

The question being put on the motion, it was -  
Resolved in the affirmative.

At 12:07 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

Ottawa, le mardi 15 septembre 1992  
(23)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 h 31, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, DeWare, Di Nino, Hébert, Kinsella, Ross et Stanbury.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Helen Mackenzie, attachées de recherche, et Alan McChesnay, chargé de recherche spécial auprès du président.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 juin 1992, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Le Comité discute d'une ébauche de rapport sur l'étude préliminaire du projet de loi C-86.

L'honorable sénateur Bonnell propose, — Que l'ébauche de rapport sur l'étude préliminaire du projet de loi C-86 soit adoptée avec les changements ayant été l'objet de discussions entre les membres du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 07, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*  
Tônu Onu  
*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Wednesday, September 16, 1992

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

**ELEVENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the study of the subject-matter of Bill C-86, An Act to Amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof has, in obedience to the Order of Reference of 17 June 1992, examined the subject matter of this bill and now submits this Report.

The Committee began its pre-study of Bill C-86 on 18 August 1992; our work has thus been conducted while the House of Commons Legislative Committee was examining the bill. It is our desire and intention that this Report assist the House Committee in its clause-by-clause consideration of the bill.

Bill C-86 proposes a significant overhaul of Canada's immigration program; it is a lengthy and complex bill with many ramifications. Although witnesses have indicated certain weaknesses in the bill, they also recognize that many of its features are praiseworthy. For these, we congratulate the Minister. The basis for a very good bill has been laid; with certain changes, Bill C-86 can be one which the vast majority of Canadians can support.

**I CONCERNS OF THE COMMITTEE**

The most pressing concerns of the Committee arise from certain proposed amendments to the procedures concerning refugee status determination. On these matters, we take our lead from the testimony of the Chair of the Immigration and Refugee Board (IRB) and the Canadian Representative of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Together, these institutions represent highly respected domestic and international expertise in refugee determination. Both witnesses raised similar points and spoke with conviction and a wisdom accumulated from years of human rights and refugee experience. When individuals such as these express concerns about certain aspects of the bill, it behooves decision-makers to listen.

**A. Eligibility to Make a Refugee Claim**

Currently, questions of eligibility are decided jointly by an adjudicator and a Refugee Division member in the context of an inquiry, at which the individual concerned has a right to counsel. The proposal that eligibility be determined administratively by a senior immigration officer, without a right of counsel, may be inappropriate in some cases. The words of the Chair of the IRB express the nature of the problem:

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 16 septembre 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

**ONZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été chargé d'étudier le contenu du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du 17 juin 1992, examiné la teneur de ce projet de loi et en fait maintenant rapport.

Le Comité a débuté son étude préliminaire du projet de loi C-86 le 18 août 1992; il a donc mené ses travaux pendant que le Comité législatif de la Chambre des communes étudiait le même projet de loi. Nous espérons que le présent rapport sera utile au Comité de la Chambre dans son étude article par article du projet de loi.

Le projet de loi C-86 propose une révision complète du programme d'immigration canadien; ce texte de loi volumineux et complexe a de nombreuses ramifications. Bien que des témoins aient souligné certains points faibles du projet de loi ils reconnaissent aussi ses nombreuses vertus, pour lesquelles nous tenons à féliciter le Ministre. Les fondements du projet de loi C-86 sont bonnes et nous pensons, que moyennant certains changements, il pourrait rallier l'appui de la grande majorité des Canadiens.

**I PRÉOCCUPATIONS DU COMITÉ**

Les principales préoccupations du Comité touchent aux changements qu'on propose d'apporter à la procédure de détermination du statut de réfugié. Sur ce point, nous réclamons des témoignages du président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) et du représentant canadien du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HRC), deux institutions hautement respectées sur la scène nationale et internationale. Ils ont soulevé des arguments semblables en parlant avec ferveur et avec toute la sagesse que leur donnent leurs années d'expérience avec des droits de la personne et leur travail avec les réfugiés. Lorsque des individus comme eux sont préoccupés par certains aspects du projet de loi, les décideurs ne peuvent qu'écouter.

**A. Admissibilité à la revendication du statut de réfugié**

En ce moment, les questions d'admissibilité sont décidées conjointement par un arbitre et un membre de la Section du Statut de réfugié dans le cadre d'une enquête où le demandeur peut se faire représenter par un conseiller. La proposition de laisser un agent principal d'immigration déterminer l'admissibilité sur le plan administratif, sans que le demandeur ait le droit de recourir à un conseiller, peut être dangereuse dans

[Text]

... if the decision is purely administrative — that is to say, if the criteria are clear cut, with no room whatsoever for subjective interpretation — then I see no potential for abuse or error.

He continued on to say that decisions of judgement and interpretation should be made by those most qualified, that is, the IRB. The Committee finds merit in that view, and applying it to the eligibility criteria, we are not persuaded that all of them are sufficiently clear-cut to allow for administrative application only. Of particular concern is the criterion relating to recognition as a Convention refugee by another country and the question of returnability to that country. Witnesses who have had practical experience with refugees have told us of the misunderstandings that can arise in applying this, mistaking recognition by the UNHCR for recognition by a state, to take one example. We have also had a recent illustration that the returnability of an individual to a country is not always easily ascertainable.

For the above reasons, we agree with the many witnesses who recommended that eligibility decisions should be made by the IRB as a preliminary matter. We see no reason to require the IRB to make a determination on eligibility in every case, however. It would seem a practical solution to permit a senior immigration officer to determine that a person is eligible to make a claim, but to leave decisions of ineligibility to the Board. This arrangement would respond to the Minister's concern about slowing down the process, because only the cases that caused problems would be referred to the Board. All others could be decided in the straightforward manner proposed by the bill.

#### **B. Return to Prescribed ("Safe") Countries**

Both the UNHCR and the IRB (and numerous other witnesses) accept the principle that international cooperation in refugee matters is essential and, provided certain conditions are met, this can include returning claimants to another country whose responsibility it will be to deal with the claim. It is those conditions that give us concern.

Both witnesses, and all other experts in refugee matters, stressed the importance of having an arrangement with any country to which Canada would propose to return a refugee claimant. Bill C-86 does not require this. Arrangements can be bilateral or multilateral, but must, in the view of the UNHCR, identify the state responsible for hearing the claim and provide that the state in question agree to admit the person. Returning a claimant to another country without a guarantee of

[Traduction]

certains cas. Le président de la CISR exprime la nature du problème en ces termes:

(...) si la décision est purement administrative, autrement dit si les critères sont évidents et qu'ils ne laissent aucune place à une interprétation subjective, alors je ne vois aucun risque d'abus ou d'erreur.

Il a ajouté que les décisions de jugement et d'interprétation devaient être laissées à ceux qui sont les plus qualifiés pour les prendre, c'est-à-dire la CISR. Nous jugeons que cet avis a du mérite et, appliquant ce principe aux critères d'admissibilité, nous sommes loin d'être convaincus qu'ils sont tous assez évidents pour se prêter à une application administrative seulement. Inquiétant entre tous est le critère portant sur la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays et la question de renvoyer le réfugié dans ce pays. Des témoins qui ont travaillé de près avec les réfugiés nous ont parlé des malentendus que l'application de cette condition peut engendrer, par exemple le fait de confondre la reconnaissance par le HCR et la reconnaissance par un pays. Un cas survenu récemment illustre bien aussi qu'il n'est pas toujours facile de déterminer l'opportunité de renvoyer un réfugié dans un pays.

Pour les raisons précitées, nous sommes d'accord avec les nombreux témoins qui ont recommandé que les décisions d'admissibilité soient prises par la CISR dans un premier temps. À notre avis cependant, rien ne justifie que la CISR doive déterminer l'admissibilité de tous les cas. Il serait logique de laisser les agents d'immigration seniors déterminer qu'une personne a le droit de présenter une demande, mais de laisser les décisions de non-admissibilité à la CISR. Cette solution apaiserait les craintes du Ministre de voir le processus s'alourdir, étant donné que seul les cas problématiques seraient adressés à la CISR. Tous les autres cas pourraient être traités selon ce qui est proposé dans le projet de loi.

#### **B. Retour dans un pays prescrit (sûr)**

Le HCR comme la CISR (et bien d'autres témoins) souscrivent au principe voulant que la coopération internationale soit essentielle pour tout ce qui a trait aux réfugiés. À certaines conditions, cette coopération peut vouloir dire le retour du demandeur dans un autre pays où sa demande sera étudiée. Nous sommes préoccupés par ces conditions.

Les deux témoins, ainsi que tous les autres spécialistes des questions de réfugiés, insistent sur la nécessité d'avoir une entente avec tout pays dans lequel le Canada compte renvoyer un demandeur du statut de réfugié. Il n'en est pas fait mention dans le projet de loi C-86. Qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, ces ententes doivent, de l'avis du HCR, préciser quel pays entendra la demande et stipuler que le pays en question accepte de laisser entrer le demandeur. Le fait de



## [Text]

admissibility risks putting the claimant "in orbit" and is unacceptable.

An equally significant protection is the requirement for the state to which a person is returned to determine the case on its merits. This protection, currently in the law but not found in Bill C-86, was inserted by the Senate in 1988 and, in the Committee's opinion, remains essential. We are encouraged by the Minister's assurance to the Committee that cases would be determined on their merits and it is urged that such a requirement be made part of the law.

The UNHCR also noted that arrangements should be concluded only with countries that adhere to the *Convention Relating to the Status of Refugees* as a whole, rather than just Article 33, as in Bill C-86. The Committee agrees with this recommendation. The Convention means more than mere *non-refoulement* and this should be reflected in our law. Further, the law should clarify that such countries must actually have acceded to the Convention, a point which we were pleased to hear the Minister agree with in his testimony before the Committee.

The UNHCR and numerous other witnesses urged that compliance with international standards for refugee determination should also be a mandatory precondition to the prescription of a country. The Minister himself spoke of the necessity of there being a "fair determination" of a person's status in the other country. The current wording of Bill C-86 states merely that one factor in the Governor in Council's decision would be "the country's policies and practices with respect to Convention refugee claims."

This is a particularly difficult area in which to suggest concrete amendments, and the Committee proposes a slightly different approach from the many that have been suggested. In line with one of our expert witnesses, we recommend that the standard for the refugee determination system in any prescribed country should be compliance with the principles of fundamental justice.

This approach would have two advantages. First, international standards for refugee determination are minimal — in the eyes of many they are not sufficient and do not provide adequate protection to refugees. More important, such language imports the Canadian standard found in section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The return of any refugee to a third country, whose claim is denied there in violation of the principles of fundamental justice, and who is then returned to his or her country of origin, would violate Canadian constitutional norms. Any refugee refusal in a third country, provided the procedures met that test, would satisfy Canadian requirements.

## [Traduction]

retourner un demandeur dans un autre pays sans aucune garantie d'admissibilité, au risque de mettre le demandeur "en orbite", est simplement inacceptable.

Une autre importante mesure de protection est l'obligation pour le pays où la personne est renvoyée de prendre une décision sur le fond de la revendication. Cette protection, qui se trouve dans la loi actuelle mais qui est absente du projet de loi C-86, a été insérée par le Sénat en 1988 et, à notre avis, demeure essentielle. Nous sommes encouragés par l'assurance donnée par le Ministre au Comité que les cas seront jugés sur le fond de la revendication et nous demandons instamment que cette condition soit inscrite dans la loi.

Le HCR dit aussi qu'une entente devrait être conclue seulement avec les pays qui adhèrent à la totalité de la Convention relative au statut des réfugiés et non seulement à l'article 33, comme le propose le projet de loi C-86. Le Comité est d'accord avec cette recommandation. La Convention ne se limite pas au "non-refoulement" et cela devrait transparaître dans notre loi. De plus, la loi devrait préciser que ces pays doivent avoir effectivement adhéré à la Convention, un point dont le Ministre a convenu lors de son témoignage devant le Comité.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de nombreux autres témoins veulent qu'avant qu'un pays soit désigné, il soit tenu de se conformer aux normes internationales en matière de détermination du statut de réfugié. Le Ministre lui-même a invoqué la nécessité d'assurer une "détermination équitable" du statut d'une personne dans l'autre pays. À l'heure actuelle, le projet de loi C-86 prévoit simplement qu'en désignant ces pays, le Gouverneur en Conseil doit tenir compte de leur politique et de leurs pratiques en ce qui concerne les revendications du statut de réfugié au sens de la Convention.

Il est particulièrement difficile de proposer des amendements concrets à cet égard. La démarche proposée par le Comité diffère légèrement des nombreuses autres solutions avancées. Conformément à l'opinion exprimée par l'un de nos témoins experts, nous recommandons que la norme en matière de détermination du statut de réfugié adoptée par chaque pays désigné soit conforme aux principes de la justice fondamentale.

Cette démarche présente deux avantages. Tout d'abord, les normes internationales en matière de détermination du statut de réfugié sont minimales \$\$ pour beaucoup, elles sont insuffisantes et n'assurent pas une protection adéquate aux réfugiés. Fait plus important, cette formulation reprend la norme canadienne énoncée à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le renvoi d'un réfugié dans un pays tiers, où sa revendication est rejetée en dérogation aux principes de la justice fondamentale et à partir duquel il est ensuite renvoyé dans son pays d'origine, violerait les normes constitutionnelles en vigueur au Canada; le rejet dans un pays tiers, à condition que la procédure suivie soit conforme aux principes de la

[Text]

The issue of safety in the country of return is also troubling. We note that, under the current law, a person who has been recognized as a Convention refugee by another country, but who has a credible basis on which to fear persecution in that country, is eligible to enter the Canadian system. This right would be removed by Bill C-86 and, in our view, the remaining protections against *refoulement* are inadequate.

The UNHCR was clear: "If the refugee claimant has a justifiable claim to persecution or fear for safety in the first country, he or she should not be returned." Of course, this principle applies to all claimants, not just those already recognized elsewhere. This gap in the law could be significant should the prescribed country return policy become operational. Nevertheless, at a minimum, the Committee recommends that claimants recognized elsewhere who claim to fear persecution in that country should be eligible to enter the Canadian determination system.

On a related point, we note that claimants found to be ineligible to make a claim in Canada because they have been recognized elsewhere and can be returned there may, in fact, not be returnable to the country that recognized them. The law currently does not provide that they are eligible to make a claim if return proves impossible, and the bill would not remedy that oversight.

### C. Confidentiality of Refugee Hearings

This is one of those issues where all concerned agree on a fundamental principle —the life, liberty and security of refugee claimants, their families and anyone else who could be jeopardized as a result of the hearing of the claim must be protected. The task is to achieve the correct balancing of that principle with the competing principle that Canadian judicial and quasi-judicial proceedings are to be as open as possible.

The courts have given guidance in this area; indeed, more than guidance, because they have struck down the existing provision that requires *in camera* hearings, subject to a burdensome onus on the party wishing to open the proceedings. In response, Bill C-86 proposes that refugee hearings be conducted in public, with the decision to hold a confidential hearing being that of the Refugee Division if satisfied, upon the application of the claimant, that there is a "serious possibility that the life, liberty or security of any person would be endangered by reason of any of its proceedings being held in public."

[Traduction]

justice fondamentale, serait conforme aux exigences canadiennes.

La question de la sécurité dans le pays de retour est également inquiétante. En effet, selon la loi actuelle, une personne reconnue comme réfugiée au sens de la Convention par un autre pays, mais qui craint avec raison d'être persécutée dans le pays en question, est admissible au processus de détermination canadien. Le projet de loi C-86 supprimerait ce droit. À notre avis, les autres mécanismes de protection contre le *refoulement* sont par ailleurs insuffisants.

Le HCR est catégorique sur ce point : "si une personne qui revendique le statut de réfugié a de bonnes raisons de craindre d'être persécutée ou de craindre pour sa sécurité dans le premier pays, elle ne devrait pas y être renvoyée". Ce principe vaut évidemment pour tous les demandeurs et non uniquement pour ceux dont le statut de réfugié a déjà été reconnu ailleurs. Cette lacune de la loi risque d'avoir de graves conséquences si la politique de renvoi dans le pays désigné entre en vigueur. À tout le moins, le Comité recommande que les demandeurs dont le statut de réfugié est reconnu ailleurs et qui craignent d'être persécutés dans le pays en question soient admissibles au processus de détermination canadien.

Sur un point connexe, nous constatons que les demandeurs jugés non admissibles à présenter une demande au Canada parce qu'ils ont été reconnus par un autre pays et peuvent y être renvoyés, peuvent très bien ne pas pouvoir être renvoyés dans le pays qui les a reconnus. À l'heure actuelle, la loi ne les autorise pas à présenter une demande si leur renvoi s'avère impossible et le projet de loi ne comble pas cette lacune.

### C. Le caractère confidentiel des audiences

En ce qui concerne cette question, toutes les parties intéressées s'entendent sur un principe fondamental: l'importance de protéger la vie, la liberté et la sécurité des demandeurs du statut de réfugié, de leur famille et de quiconque risque d'être mis en danger à la suite de l'audience de la demande. Il faut donc tâcher de concilier ce principe et le principe concurrent voulant que les procédures judiciaires et quasi judiciaires au Canada se déroulent autant que possible en public.

Les tribunaux ont non seulement montré la voie à suivre dans ce domaine, mais ils ont renversé les dispositions existantes prévoyant la tenue d'audiences à huis clos qui obligent la partie souhaitant la tenue d'une audience publique à en établir la nécessité. En réaction, le projet de loi C-86 propose que les audiences se déroulent en public, laissant à la Section du statut de réfugié le soin de décider de l'opportunité de tenir une audience confidentielle, à la demande du demandeur, s'il y a "une sérieuse possibilité que la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne soit mise en danger par la publicité des débats."



## [Text]

This solution has been widely criticized. The Chair of the IRB described it as “overkill”; practising lawyers testified that the provision need not go so far. The Committee accepts these views and urges that a less extreme provision be drawn. We agree that the onus must be on the claimant to satisfy the Refugee Division that a closed hearing is necessary, in view of the fact that these matters will normally be uniquely within the knowledge of the claimant. We also agree that the test of “serious possibility” is appropriate.

We disagree, however, that the starting point must be an open hearing. In fact, an open hearing could deprive a claimant of the very security that must be protected. If members of the public can enter the room at any time, how will the claimant know their identity, or even of their presence? In order for the claimant to be protected, a mechanism would have to be developed whereby the identity of visitors would be made known to the claimant, who could then decide whether or not to object. Once it is recognized that the claimant’s application for confidentiality must be triggered by knowledge of the identity of the visitor in any case, then beginning with an open hearing becomes much less significant. “Open” cannot truly mean open to all without identification, or the claimants’ rights would mean little.

We accept the views of those who practise before the Board that, under the wording of the bill as it now stands, prudent counsel would make an application for confidentiality at the beginning of any hearing in which the facts warranted. The resulting proceedings would be unnecessary most of the time because the public does not request to attend in the vast majority of cases. The time spent would be lost to the important matters at hand.

For the foregoing reasons, the Committee recommends that hearings of the Refugee Division be held *in camera*. Upon application by a member of the public, the Refugee Division may hold a hearing in public, except where it is satisfied that to do so would raise a serious possibility that the life, liberty or security of any person would be thereby endangered.

#### D. The Benefit of the Doubt — Split Decisions

Bill C-86 would provide that, in certain circumstances, both Refugee Division members would have to approve a claim before it could be accepted. This is in contrast to the present situation where, in all cases, only one member’s acceptance is sufficient. The IRB, the UNHCR and virtually all witnesses who addressed refugee matters opposed this provision. The Chair of the IRB assured the Committee: “Members now have developed the expertise to know that these issues, when they come to their attention, warrant very close scrutiny.” Other experts confirmed that these matters, particularly the issue of

## [Traduction]

Cette solution a été largement critiquée. Le président de la CISR la trouve excessive; des avocats en exercice ont également indiqué qu’elle allait trop loin. Le Comité partage ce point de vue et demande instamment qu’elle soit atténuée. Nous convenons qu’il incombe au demandeur de convaincre la Section du statut de réfugié de la nécessité d’une audience à huis clos, compte tenu du fait qu’il est habituellement le seul à savoir ce qu’il en est. Nous considérons également que le critère de la “sérieuse possibilité” est pertinent.

Le Comité n’est toutefois pas d’accord avec l’idée d’une audience publique au départ. Sa tenue, en fait, pourrait priver le demandeur de la sécurité même dont il a besoin. Si les membres du grand public sont libres d’entrer dans la salle et d’en sortir comme ils veulent, comment le demandeur peut-il connaître leur identité, ou même être au courant de leur présence? Pour que le demandeur bénéficie de la protection à laquelle il a droit, il faut prévoir un moyen de lui faire connaître l’identité des visiteurs de sorte qu’il soit en mesure de décider s’il s’opposera à leur présence ou l’acceptera. Dès que l’on admet que la demande d’audience confidentielle s’explique par l’identité des gens présents à l’audience, il devient beaucoup moins important d’avoir une audience publique dès le départ. On ne peut entendre par “audience publique”, une audience ouverte à tous sans preuve d’identité, sinon on ferait peu de cas des droits du demandeur.

Le Comité est du même avis que les avocats qui exercent devant la Commission, c’est-à-dire qu’aux termes du projet de loi actuel, la simple prudence dicterait de demander dès le début que l’audience se tienne à huis clos, lorsque les circonstances le justifient. Le plus souvent, la procédure résultante serait superflue du fait que le grand public ne s’intéresse pas à la vaste majorité de ces audiences. Une telle procédure consommerait du temps qui, autrement, serait consacré aux importantes questions à l’étude.

Par conséquent, le Comité recommande que les audiences de la Section du statut de réfugié se tiennent à huis clos. Si un particulier en fait la demande, la Section peut tenir une audience publique, sauf si elle est convaincue qu’il y a une sérieuse possibilité que la vie, la liberté ou la sécurité de quelqu’un soit de ce fait mise en danger.

#### D. Le bénéfice du doute en cas de partage

Aux termes du projet de loi C-86, il peut arriver, dans certaines circonstances particulières, que la demande doit être approuvée par les deux membres de la Section du statut de réfugié avant d’être déclarée recevable. Voilà qui contraste avec les exigences actuelles selon lesquelles la décision favorable d’un seul membre suffit. La CISR, le HCR et pratiquement tous les témoins qui ont abordé les questions relatives au statut de réfugié étaient opposés à cette disposition. Le président de la CISR a indiqué au Comité que les membres de l’organisme avaient suffisamment de compétence pour

*[Text]*

a claimant returning home following the making of a claim, were already considered carefully in the context of the claim as a whole.

We were presented with figures that showed that the Refugee Division was dealing appropriately with claims advanced by individuals from countries that respect human rights, another of the circumstances that could lead to a reduction of the benefit of the doubt. Further, serious concerns were expressed that such a provision could constitute discrimination on the basis of national origin and thus be found contrary to the Charter.

Even more troubling is the provision relating to the disposal of documents relevant to the person's identity. It is clear to us that this matter is an immigration concern that bears no necessary relationship to the validity of a refugee claim. We were assured that *bona fide* refugees may destroy or dispose of their documents for a variety of reasons, many of them understandable. In some cases, documents are disposed of for the purpose of disguising identity, but we were assured that the Refugee Division must be satisfied of a person's identity before making a positive decision. In any event, the proposed provision could have the ironic effect of depriving a claimant of recognition where one member is satisfied that the claimant is a Convention refugee even where both members are satisfied as to the identity of the person.

The Committee also notes that, as with the provision on confidentiality, the proposed measures could prove very time-consuming. Both members would have to be convinced of the existence of any of the three circumstances, and counsel for claimants would wish to address the decision-makers on the point. The fact that these matters could take considerable time would not be so significant if there were a real and pressing purpose to be served thereby; we have not been convinced of that, however, and recommend that they be reconsidered. In addition to the foregoing points raised by the IRB and the UNHCR, the Committee also wishes to address the following important matters.

#### **E. Appeals to the Federal Court of Appeal**

Bill C-86 proposes that appeals of decisions of the Trial Division of the Federal Court on judicial review could go forward to the Court of Appeal only if the judge rendering the decision certified that a serious question of general importance was involved, and if the judge stated the question at the time of rendering judgment; there would be no appeal from a refusal to certify. The Committee seriously questions this procedure. While we recognize the desirability of minimizing opportu-

*[Traduction]*

savoir que ces questions, lorsqu'elles leur sont soumises, méritent un examen très minutieux. D'autres experts ont confirmé que ces questions, particulièrement le cas du demandeur qui retourne dans son pays d'origine après avoir présenté une demande, sont déjà évaluées avec grand soin en tenant compte de tout le contexte.

On a présenté au Comité des données établissant que la Section du statut de réfugié étudie adéquatement les requêtes de personnes venant de pays respectueux des droits de la personne, autre élément qui pourrait réduire le bénéfice du doute. De plus, on s'inquiète beaucoup de ce qu'une telle disposition puisse constituer de la discrimination fondée sur l'origine nationale et soit donc contraire à la Charte.

Une autre disposition est encore plus troublante : celle qui porte sur les documents d'identité dont la personne s'est départie. De toute évidence, une telle question relève de l'immigration et elle n'a pas forcément de lien avec la validité de la demande du statut de réfugié. On nous assure que les réfugiés authentiques peuvent avoir diverses raisons – dont beaucoup sont fort compréhensibles – de détruire leurs documents ou de s'en départir. Par contre, les documents sont parfois détruits pour dissimuler la véritable identité. Cependant, on nous affirme que la Section du Statut de réfugié doit être convaincue de la véritable identité d'une personne avant de rendre une décision en sa faveur. Quoi qu'il en soit, la disposition projetée pourrait avoir pour résultat paradoxal de priver un demandeur de la reconnaissance lorsqu'un membre est convaincu que l'intéressé est un réfugié au sens de la Convention, même si les deux membres de la Commission n'ont aucun doute sur sa véritable identité.

Le Comité souligne aussi que, tout comme pour la disposition relative au caractère confidentiel des audiences, les mesures envisagées pourraient s'avérer fort longues à exécuter. Il faudrait que les deux membres soient convaincus de l'existence d'une des trois circonstances prévues, et les avocats des demandeurs voudraient certes s'exprimer là-dessus. Le fait que ces questions puissent absorber autant de temps ne serait pas si préoccupant si la procédure était véritablement utile. Nous n'en sommes pas convaincus, toutefois, de sorte que nous recommandons que les mesures soient réexaminées. En plus des points précédents soumis par le CISR et HRC, le Comité veut aussi adresser les points importants suivants.

#### **E. Appels à la Cour d'appel fédérale**

Selon le projet de loi C-86, le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire ne peut être porté en appel devant la Cour d'appel fédérale que si la Section de première instance certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question générale grave et énonce celle-ci; l'absence de certification ne constitue pas un jugement susceptible d'appel. Le Comité émet de sérieuses réserves sur cette procédure. Il est certes



**[Text]**

nities for unfounded appeals, we believe the method chosen to be contrary to our judicial traditions. In addition to the understandable reluctance that some judges might have to certify their own decisions as appealable, we recognize the necessity of oversight by the Court of Appeal in order to clarify the law in cases of conflicting lower court decisions. For these reasons, we recommend that either the Trial Division judge who renders the decision or a judge of the Court of Appeal, upon application, should be able to certify that a case should go forward to the Court of Appeal.

**F. Removal of Protections for Refugees**

The Committee notes with some concern the removal of certain protections for refugees in two provisions of the bill. These provisions relate to eligibility and *non-refoulement*. Currently, before a person can be found ineligible to make a claim to refugee status on grounds of criminality, the Minister must certify that the person constitutes a danger to the public in Canada. Before a person can be excluded on grounds relating to espionage, subversion or future acts of violence, the Minister must be of the opinion that it would be contrary to the public interest to have the claim determined in Canada. Similarly, before recognized Convention refugees may be removed to a country where they fear persecution, the Minister must make a finding of danger to either the public in Canada or the security of Canada. All of those safeguards would be removed by Bill C-86.

The existing provisions recognize that not all activities that come within the prohibited grounds may be serious enough to justify exclusion from the procedure, or deportation from the country, where the consequences could put at risk the person's life, security or liberty. They require the Minister to balance Canada's interest against the potential consequences to the individual before making such a significant decision. Certain of these provisions became part of the law in 1988 at the instance of the Senate for precisely these reasons. We have been presented with no explanation as to why they are less important now than they were then and we recommend that they be retained.

**G. Inadmissibility on Criminal and Security Grounds**

The bill would make a number of substantial changes to the inadmissibility provisions of the law. These changes are particularly significant to the extent that they also affect the eligibility of people to make a claim to refugee status in Canada or to be landed should their claim succeed.

The Committee has concerns about the breadth of some of these proposals and the fact that they may result in the exclusion of numerous people who are in no way a threat to

**[Traduction]**

souhaitable de restreindre les possibilités de porter des appels non fondés, mais nous estimons que la méthode choisie est contraire à notre tradition judiciaire. Outre le fait que des juges puissent hésiter à certifier que leur propre décision est susceptible d'appel, nous estimons qu'il est nécessaire que la Cour d'appel ait un droit de regard afin de clarifier le droit en cas de décision contradictoire des instances inférieures. Nous recommandons donc que soit le juge de la Section de première instance qui rend la décision, soit un juge de la Cour d'appel puisse, sur demande, certifier qu'une affaire est susceptible d'être portée devant la Cour d'appel.

**F. Retrait des garanties de protection des réfugiés**

Le Comité s'inquiète du retrait de certaines garanties de protection des réfugiés dans deux dispositions du projet de loi, celles relatives à la recevabilité et au non-refoulement. Pour l'instant, pour qu'une demande du statut de réfugié puisse être déclarée non recevable pour des motifs d'ordre criminel, le Ministre doit attester que l'auteur de la demande présente un danger pour les Canadiens. Avant qu'une personne puisse être exclue pour des motifs liés à des activités subversives ou à de futurs actes de violence, le Ministre doit estimer qu'il est contraire à l'intérêt public de recevoir la revendication au Canada. Par ailleurs, avant de renvoyer vers un pays où elles craignent d'être persécutées des personnes qui ont été reconnues réfugiées au sens de la Convention, le Ministre doit établir que leur admission présenterait un danger soit pour les Canadiens, soit pour la sécurité du pays. Toutes ces garanties de protection sont annulées par le projet de loi C-86.

Les dispositions actuelles prennent en considération le fait que les activités constituant des motifs d'interdiction ne sont pas toutes assez sérieuses pour justifier l'exclusion de la procédure ou l'expulsion, qui pourrait mettre la vie, la sécurité ou la liberté de l'intéressé en danger. Elles exigent du Ministre qu'avant de prendre une décision aussi grave, il ou elle mesure l'intérêt du Canada par rapport aux conséquences pour l'intéressé. Quelques-unes de ces dispositions ont été édictées en 1988, à la demande du Sénat, précisément pour ces raisons. Nous n'avons pas reçu d'explications pourquoi ces dispositions seraient moins importantes à présent et nous recommandons donc qu'elles soient conservées.

**G. Irrecevabilité pour des motifs d'ordre criminel et de sécurité**

Le projet de loi apporte de grandes modifications aux dispositions touchant l'irrecevabilité. Ces modifications sont importantes car elles affectent la recevabilité d'une revendication du statut de réfugié ou d'une demande d'établissement.

Le Comité s'inquiète également de la portée de ces propositions et du fait qu'elles puissent entraîner l'exclusion de nombreuses personnes qui ne posent aucun danger au Canada.

*[Text]*

Canada. It is the job of legislators to anticipate these kinds of unintended consequences and to make changes to avoid them.

For example, we question the proposed section 19(1)(k), which has been called the "catch-all" security clause. The vagueness of this paragraph is particularly worrying. What classes of people could be a threat to Canada if they were not spies, terrorists, subversives, or violent? As legislators, we should be vigilant about passing laws which prohibit unspecified conduct. We note as well that the definition of terrorism is wider than necessary.

The Committee has concluded that these provisions should be narrowed in order to target more precisely the individuals and activities intended to be covered. In particular, we recommend re-defining terrorism, and either specifying the prohibited activities in section 19(1)(k) or removing the provision altogether.

#### **H. Mobility Rights**

The Committee has a concern about the provision that would require permanent residents to live and work in certain areas of the country as a condition of their acceptance. While we recognize that this could be a useful tool to assist individual communities and regions of Canada, we question the lack of a time restriction in the bill.

#### **I. Retroactivity**

The Committee recognizes that the provisions of the bill permitting the making of retroactive regulations are unusual. Without an opportunity to examine the regulations at this time, we are not in a position to state how broadly or narrowly the regulatory power will be used, but the fact that the scope for the exercise of the power is so broad is troublesome. We note the assurance of the Minister that individuals who have received a commitment from Canada regarding their applications will not be disentitled as a result of the regulations, but the bill itself does not make that distinction.

The Committee believes that when retroactive provisions are permitted, the law should state their parameters clearly. We would therefore recommend that the bill explicitly reflect the intentions and assurances of the government as to the stages of processing to which retroactivity will apply. We also recommend, in view of the very significant changes that the bill makes to applicants' expectations, that retroactivity should be applied only to cases arising after the bill comes into force.

## **II OTHER ISSUES**

The Committee's attention was drawn to a number of other issues, including the following:

*[Traduction]*

C'est au législateur qu'il revient de prévoir ces conséquences non intentionnelles et de modifier les textes en vue de les éviter

Par exemple, nous émettons des réserves sur l'alinéa 19(1)(k), la disposition "fourre-tout" touchant la sécurité. Son caractère vague nous inquiète particulièrement. Quelles catégories de gens peuvent constituer une menace pour le Canada, qui ne soient ni des espions, ni des terroristes et qui n'aient commis ni acte subversif ni acte de violence? En qualité de législateur, il nous faut être vigilants avant d'adopter des lois interdisant des comportements non spécifiés. Nous remarquons par ailleurs que la définition de "terrorisme" est plus large qu'il ne faut.

Le Comité conclut que la portée de ces dispositions doit être réduite afin que celles-ci portent uniquement sur les personnes qu'elles sont censées viser. Nous recommandons en particulier de redéfinir "terrorisme" et soit de préciser les activités interdites à l'alinéa 19(1)(k) ou d'abroger simplement celui-ci.

#### **H. Droits à la mobilité**

Le Comité est préoccupé par la disposition qui exige des résidents permanents qu'ils vivent et travaillent dans certaines régions du pays comme condition de leur acceptation. Bien que nous reconnaissons qu'une telle mesure puisse aider les communautés et régions du Canada, nous nous interrogeons sur l'absence d'une limite de temps dans le projet de loi.

#### **I. Rétroactivité**

Le Comité reconnaît que les dispositions du projet de loi permettant l'adoption de règlements rétroactifs sont inhabituelles. N'ayant pas encore pu examiner le règlement, nous ne pouvons dire dans quelle mesure le pouvoir de réglementation sera utilisé, mais nous nous inquiétons du fait que les limites de l'exercice de ce pouvoir soient si étendues. Nous notons l'assurance donnée par le Ministre que les immigrants qui ont reçu un engagement de la part du Canada concernant leurs demandes ne seront pas touchés par l'adoption de règlements rétroactifs, bien qu'il n'en soit pas fait mention dans le projet de loi.

Le Comité est d'avis que si des dispositions rétroactives sont permises, la loi devrait en énoncer clairement les paramètres. Aussi, nous recommandons que le projet de loi précise les intentions et les assurances du gouvernement concernant les étapes de traitement auxquelles s'applique la rétroactivité. Puisque le projet de loi modifie de manière très importante les attentes des demandeurs, nous recommandons également que la rétroactivité ne s'applique qu'aux seuls cas qui surviendront après son entrée en vigueur.

## **II AUTRES QUESTIONS**

On a attiré l'attention du Comité sur un certain nombre d'autres questions, dont les suivantes:



*[Text]*

- tabling in Parliament of agreements with other countries for the return of claimants;
- the potential difficulty for a person in an inquiry to make a claim to refugee status;
- requiring reasons for non-eligibility, rather than merely “the basis for the determination”;
- review of detention every thirty days;
- the grounds on which recognized refugees could be denied landing;
- the workability of the provision requiring a judge who grants leave to commence an application for judicial review to fix an early date for the hearing;
- whether reversion to permanent resident status following revocation of citizenship gained by fraud should grant individuals additional appeal rights;
- the effect of the elimination of the returning resident permit, and the right to an inquiry of a permanent resident returning to Canada who is refused entry;
- decisions on admissibility of persons with disabilities: the definition of “excessive demands” on health and social services, and review of refusals by a committee of three, with representation from the disabled community;
- the lack of a provision enabling a senior immigration officer to refer for inquiry those cases of inadmissibility where the issues may be contentious;
- departure order/deportation order: the lack of a mechanism to allow people to show that they did leave Canada or failed to do so for compelling reasons, even if they failed to obtain a certificate of departure; and
- stays of removal orders: immediate removal of some who are found to be ineligible; others subject to a seven-day stay.

**III SUMMARY OF RECOMMENDATIONS**

1. Cases in which a person is not eligible to make a claim to refugee status, in the view of a senior immigration officer, should be referred to the Immigration and Refugee Board for a determination of eligibility.
2. The existence of bilateral or multilateral agreements specifying which state is responsible for examining a refugee claim and guaranteeing the admissibility of persons to be returned should be a precondition to any “safe country” return policy.

*[Traduction]*

- le dépôt au Parlement d'accords avec d'autres pays relativement au retour de deman
- la possibilité qu'il soit difficile, au moment d'une enquête, de présenter une demande de statut de réfugié;
- l'indication des motifs particuliers qu'il faut donner pour les cas de non-admissibilité, plutôt que la simple mention qu'il faut “motiver” la décision;
- le réexamen d'une détention tous les trente jours;
- les motifs pouvant justifier le refus de droit d'établissement à des réfugiés reconnus;
- le caractère pratique de la disposition exigeant qu'un juge qui accorde l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire fixe un court délai pour l'audience;
- l'obtention ou non d'autres droits d'appel par des personnes qui conservent le statut de résident permanent par suite de la révocation de leur citoyenneté lorsque celle-ci a été obtenue par fraude;
- l'effet de l'élimination du permis de retour pour résident permanent et le droit à une enquête d'un résident permanent qui revient au Canada mais qui se fait refuser l'entrée;
- les décisions touchant l'admissibilité des personnes ayant une incapacité: la définition d'un “fardeau excessif” pour les services sociaux et de santé et l'examen des refus par un comité de trois personnes comptant parmi ses membres des représentants des personnes handicapées;
- l'absence d'une disposition permettant à un agent d'immigration principal de renvoyer pour enquête les cas de non-admissibilité lorsque les éléments du dossier sont controversés;
- interdiction de séjour/mesure d'expulsion: absence d'un mécanisme permettant aux gens de démontrer qu'ils ont quitté le Canada ou ne l'ont pas fait pour des raisons graves, même s'ils n'ont pas obtenu un certificat de départ; et
- le sursis à l'exécution d'une ordonnance de renvoi: renvoi immédiat de certaines personnes jugées non admissibles, les autres bénéficiant d'un sursis de sept jours.

**III RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS**

1. Le dossier d'une personne qui, de l'avis de l'agent d'immigration principal, ne peut revendiquer le statut de réfugié, doit être renvoyé à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.
2. Toute politique de renvoi dans un “pays sûr” doit reposer sur l'existence d'accords bilatéraux et multilatéraux précisant le pays responsable de l'examen de la demande de statut de réfugié et garantissant l'admissibilité des personnes retournées.

## [Text]

3. Compliance with the *Convention Relating to the Status of Refugees* in general, rather than just Article 33 thereof, should be a precondition to the designation of any country as one to which claimants could be returned. All designated countries must have actually acceded to the Convention.
4. All countries to be prescribed as countries to which refugee claimants could be returned must agree to determine the claims of individuals returned to them on their merits, and must have refugee determination systems that comply with Canadian principles of fundamental justice.
5. Claimants recognized as Convention refugees elsewhere who claim to fear persecution in that country should be eligible to enter the Canadian determination system.
6. Claimants ineligible to make a claim because they have been recognized elsewhere but who prove not to be returnable to the country of recognition should be eligible to enter the determination process.
7. Hearings of the Refugee Division should be held *in camera*. Upon application by a member of the public, the Refugee Division may hold a hearing in public, except where it is satisfied that to do so would raise a serious possibility that the life, liberty or security of any person would be thereby endangered.
8. The provisions that would allow for the rejection of a refugee claim in the event of a split decision on the claim by the Refugee Division should be reconsidered.
9. Either the judge of the Trial Division of the Federal Court who renders a decision on judicial review or a judge of the Court of Appeal, upon application, should be able to certify that a case should go forward to the Court of Appeal.
10. The existing provisions relating to eligibility and *refoulement* (s. 46.01(1)(e) and s. 53) that require certification by the Minister before a decision can be taken should be retained.
11. The proposed inadmissibility provisions relating to security and criminality should be narrowed in order to target more precisely the individuals and activities intended to be excluded. In particular, "terrorism" should be re-defined, and either the prohibited conduct in subsection 19(1)(k) should be specified or the provision should be removed.
12. There should be a time limit on terms imposed as a condition of landing of a permanent resident relating to occupation and place of residence.

## [Traduction]

3. Pour être désigné comme endroit où des demandeurs du statut de réfugié peuvent être retournés, un pays doit respecter la *Convention relative au statut des réfugiés* en général, et non simplement de l'article 33 de cette dernière. Tous les pays désignés doivent avoir effectivement souscrit à la Convention.
4. Tous les pays désignés comme endroits où des demandeurs du statut de réfugié peuvent être retournés doivent convenir de prendre une décision sur le fond de la revendication et disposer d'un processus de détermination du statut de réfugié qui respecte les principes canadiens de la justice fondamentale.
5. Les demandeurs reconnus ailleurs comme des réfugiés au sens de la Convention et qui disent craindre d'être persécutés dans le pays en question doivent être admissibles au processus canadien de détermination du statut de réfugié.
6. Les demandeurs qui ne sont pas admissibles parce qu'ils ont été reconnus ailleurs, mais qu'on ne peut retourner dans le pays qui les a reconnus, doivent être admissibles au processus canadien de détermination du statut de réfugié.
7. Les audiences de la Section du statut de réfugié doivent avoir lieu *à huis clos*. À la demande d'un particulier, la Section du statut de réfugié peut tenir une audience publique, sauf si elle est convaincue qu'il y a une sérieuse possibilité que la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne soit de ce fait mise en danger.
8. On doit éliminer les dispositions autorisant le rejet d'une revendication du statut de réfugié dans l'éventualité d'une décision partagée de la Section du statut concernant cette revendication.
9. Le juge de la Section de première instance de la Cour fédérale qui rend une décision sur une demande de contrôle judiciaire ou un juge de la Cour d'appel, sur demande, doit pouvoir certifier qu'une affaire est susceptible d'être portée devant la Cour d'appel.
10. Il y a lieu de conserver les dispositions existantes (article 46.01(1)(e) et article 53) concernant l'admissibilité et le refoulement qui nécessitent une attestation du Ministre avant la prise d'une décision.
11. On doit indiquer plus clairement, dans les dispositions touchant la non-admissibilité pour des raisons liées à la sécurité et à la criminalité, les personnes et les activités qu'on veut exclure. En particulier, on doit redéfinir le "terrorisme" et soit préciser les activités interdites à l'alinéa 19(1)(k), soit abroger celui-ci.
12. On doit limiter le temps pour l'application des conditions imposées relativement à l'emploi et au lieu de résidence pour l'octroi du droit d'établissement permanent.



## [Text]

13. The provisions authorizing regulations to apply retroactively should explicitly reflect the intentions and assurances of the government as to the stages of processing to which retroactivity will apply.
14. In view of the very significant changes that the bill makes to applicants' expectations, retroactivity should be applied only to cases arising after the bill comes into force.

Respectfully submitted,

## [Traduction]

13. Les dispositions autorisant l'application rétroactive de règlements doivent formuler explicitement les intentions et assurances du gouvernement quant aux étapes de traitement auxquelles la rétroactivité s'applique.
14. Puisque le projet de loi modifie de manière très importante les attentes des demandeurs, la rétroactivité ne doit s'appliquer qu'aux cas qui surviendront après son entrée en vigueur.

Respectueusement soumis,

*Le président suppléant*  
NOËL A. KINSELLA  
*Acting Chairman*



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9





Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOËL A. KINSELLA

*Président suppléant:*  
L'honorable NOËL A. KINSELLA

Wednesday, October 7, 1992

Le mercredi 7 octobre 1992

Issue No. 21

Fascicule n° 21

**First proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act

Projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres Lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Noël A. Kinsella, *Acting Chairman*

The Honourable Lorne M. Bonnell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Hébert
Balfour	MacDonald ( <i>Halifax</i> )
Bosa	Marshall
Cochrane	* Murray
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
Forrestall	Neiman
* Frith (or Molgat)	Phillips
Hastings	Stanbury

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senators Balfour, Forrestall, MacDonald and Atkins substituted for that of the Honourable Senators DeWare, Sylvain, Lavoie-Roux and Ross (October 6, 1992).

The name of the Honourable Senator Hastings substituted for that of the Honourable Senator Lewis (October 7, 1992).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable Noël A. Kinsella

*Vice-président:* L'honorable Lorne M. Bonnell

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Hébert
Balfour	MacDonald ( <i>Halifax</i> )
Bosa	Marshall
Cochrane	* Murray
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
Forrestall	Neiman
* Frith (ou Molgat)	Phillips
Hastings	Stanbury

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Suivant l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres est modifiée comme suit:

Le nom des honorables sénateurs Balfour, Forrestall, MacDonald et Atkins substitués à celui des honorables sénateurs DeWare, Sylvain, Lavoie-Roux et Ross (le 6 octobre 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (le 7 octobre 1992).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate of Tuesday, September 29, 1992:

"The Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Spivak, seconded by the Honourable Senator Kinsella, for the second reading of Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on recorded division.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Teed, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 29 septembre 1992:

«Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Spivak, appuyée par l'honorable sénateur Kinsella, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité enregistrée.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Teed, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 7, 1992  
(24)

## [Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 2:04 p.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Atkins, Balfour, Bonnell, Bosa, Cochrane, Di Nino, Forrestall, Hastings, Hébert, Kinsella, Lynch-Staunton, MacDonald and Stanbury.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Sandra Harder, researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From Department of Finance:*

Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch;

Samy Watson, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch;

Richard Laliberté, Assistant Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

*From Department of Health and Welfare Canada:*

Pierre Fortier, Director General, Income Security Policy and Legislation, Income Security Programs;

Rod Hagglund, Assistant Director General, Policy and Legislation, Income Security Programs.

*From Revenue Canada, Taxation:*

Kathy Turner, Manager, Child Tax Benefit Project.

The Committee undertook its study of its Order of Reference dated September 29, 1992, on Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act.

The Honourable Senator Balfour moved,—That the proposed agenda for the meeting be adopted.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

Mr. Ian Bennett made a statement and, with the other officials, answered questions.

At 4:20 p.m., the Committee suspended its sitting.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 OCTOBRE 1992  
(24)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 14 h 04 sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Atkins, Balfour, Bonnell, Bosa, Cochrane, Di Nino, Forrestall, Hastings, Hébert, Kinsella, Lynch-Staunton, MacDonald et Stanbury.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Sandra Harder, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du ministère des Finances:*

Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt;

Samy Watson, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt;

Richard Laliberté, directeur adjoint, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

*Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

Pierre Fortier, directeur général, Direction des politiques et de la législation des programmes, Programmes de la sécurité du revenu;

Rod Hagglund, directeur général adjoint, Direction des politiques et de la législation des programmes, Programmes de la sécurité du revenu.

*Du ministère du Revenu—Impôt:*

Kathy Turner, gestionnaire, Projet sur la prestation fiscale pour enfants.

Le Comité entreprend l'examen de son ordre de renvoi du 29 septembre 1992, relatif au projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

L'honorable sénateur Balfour propose,—Que l'ordre du jour proposé pour la séance soit adopté.

Mise aux voix, la motion est adoptée.

M. Ian Bennett fait une déclaration et, avec les autres fonctionnaires, répond aux questions.

À 16 h 20, le Comité suspend la séance.



At 4:25 p.m., the Committee resumed its sitting to discuss its future business.

The Honourable Senator Cochrane moved,—That the Honourable Senator Bonnell be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Acting Chairman moved,—That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Acting Chairman, the Deputy Chairman and the Honourable Senators Bosa, Cochrane and DeWare.

It was agreed to delegate to the Subcommittee on Agenda and Procedure the organization of the second phase of the Committee's study on Canadian citizenship.

It was agreed that the agenda for the Committee's meeting of Thursday, October 8, 1992 be as follows:

*Witnesses:*

*9:00 a.m.*

Réseau d'action et d'information pour les femmes/ Action and Information Network for Women;  
Marcelle Dolment.

*10:00 a.m.*

Mr. Ken Battle,  
Caledon Institute of Social Policy.

*11:00 a.m.*

Social Planning Council of Metropolitan Toronto and The Child Poverty Action Group;  
Colin Hughes;  
Brigitte Kitchen;  
Pat MacKinnon.

*2:00 p.m.*

Canadian Association of Schools of Social Work;  
Peter Leonard;  
Anne Sharp.

*3:00 p.m.*

National Anti-Poverty Organization;  
Lynne Toupin.

*4:00 p.m.*

Canadian Association of Food Banks;  
John Kinlock.

*8:00 p.m.*

National Action Committee on Status of Women;  
Janet Maher.

The Honourable Senator Di Nino moved,—That the Committee complete its hearings regarding Bill C-80 on Friday morning, October 9, 1992 after hearing the Honourable John McDermid, Minister of State for Finance and Privatization,

À 16 h 25, le Comité reprend la séance pour discuter de ses travaux à venir.

L'honorable sénateur Cochrane propose,—Que l'honorable sénateur Bonnell soit élu vice-président du Comité.

Mise aux voix, la motion est adoptée.

Le vice-président propose,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président suppléant, du vice-président et des honorables sénateurs Bosa, Cochrane et DeWare.

Il est convenu de confier au Sous-comité du programme et de la procédure l'organisation de la deuxième phase de l'étude du Comité sur la citoyenneté canadienne.

Il est convenu d'adopter l'ordre du jour suivant pour la séance du jeudi 8 octobre 1992 du Comité:

*Témoins:*

*9 heures*

Réseau d'action et d'information pour les femmes/ Action and Information Network for Women;  
Marcelle Dolment.

*10 heures*

Caledon Institute of Social Policy;  
M. Ken Battle.

*11 heures*

Social Planning Council of Metropolitan Toronto et Groupe de défense des enfants pauvres;  
Colin Hughes;  
Brigitte Kitchen;  
Pat MacKinnon.

*14 heures*

Association canadienne des écoles de service social;  
Peter Leonard;  
Anne Sharp.

*15 heures*

Organisation nationale anti-pauvreté;  
Lynne Toupin.

*16 heures*

Association canadienne des banques alimentaires;  
John Kinlock.

*20 heures*

Comité canadien d'action sur le statut de la femme;  
Janet Maher.

L'honorable sénateur Di Nino propose,—Que le Comité termine son examen du projet de loi C-80 le vendredi 9 octobre 1992, dans la matinée, après avoir entendu l'honorable John McDermid, ministre d'État aux Finances et à la Privati-

proceed immediately to clause by clause study and report the Bill back to the Senate on Tuesday, October 13, 1992.

The Honourable Senator Bosa moved,—That the motion be amended by replacing the words “Friday morning October 9, 1992” by “October 27, 28 and 29, 1992.”

The question was put on the amendment.

The Committee divided and the names being called were taken down as follows:

## YEAS

## The Honourable Senators

Bonnell	Hébert
Bosa	Stanbury—(5)
Hastings	

## NAYS

## The Honourable Senators

Atkins	Forrestall
Balfour	Lynch-Staunton
Cochrane	MacDonald—(7)
Di Nino	

Therefore, the amendment was negatived.

The question was put on the motion.

The Committee divided and the names being called they were taken down as follows:

## YEAS

## The Honourable Senators

Atkins	Forrestall
Balfour	Lynch-Staunton
Cochrane	MacDonald—(7)
Di Nino	

## NAYS

## The Honourable Senators

Bonnell	Hébert
Bosa	Stanbury—(5)
Hastings	

The motion is adopted.

At 5:05 p.m., the Committee suspended its sitting.

At 7:03 p.m., the Committee resumed its sitting.

Mr. Glossop from the Vanier Institute of the Family made a statement and answered questions.

Mr. Shillington, Tristat Resources, made a statement and answered questions.

sation, qu'il passe immédiatement à l'étude article par article du projet de loi et qu'il fasse rapport de ce dernier au Sénat le mardi 13 octobre 1992.

L'honorable sénateur Bosa propose,—Que l'on amende la motion en remplaçant les mots «le vendredi 9 octobre 1992, dans la matinée» par «les 27, 28 et 29 octobre 1992».

L'amendement est mis aux voix.

Le Comité procède à un vote par appel nominal avec les résultats suivants:

## OUI

## Les honorables sénateurs

Bonnell	Hébert
Bosa	Stanbury—(5)
Hastings	

## NON

## Les honorables sénateurs

Atkins	Forrestall
Balfour	Lynch-Staunton
Cochrane	MacDonald—(7)
Di Nino	

L'amendement est rejeté.

La motion est mise aux voix.

Le Comité procède à un vote par appel nominal avec les résultats suivants:

## OUI

## Les honorables sénateurs

Atkins	Forrestall
Balfour	Lynch-Staunton
Cochrane	MacDonald—(7)
Di Nino	

## NON

## Les honorables sénateurs

Bonnell	Hébert
Bosa	Stanbury—(5)
Hastings	

La motion est adoptée.

À 17 h 05, le Comité suspend la séance.

À 19 h 03, le Comité reprend la séance.

M. Glossop, de l'Institut Vanier de la famille, fait une déclaration et répond aux questions.

M. Shillington, de Tristat Resources, fait une déclaration et répond aux questions.



At 8:53 p.m., the Committee adjourned until Thursday,  
October 8, 1992 at 9:00 a.m.

À 20 h 53, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au jeudi 8  
octobre 1992, à 9 heures.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 7, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-80, to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act, met this day at 2:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Noël A. Kinsella** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, this is the twenty-fourth meeting of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, and the first meeting of our committee pursuant to the order of reference of the Senate concerning Bill C-80, an Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other acts in consequence thereof, and to repeal the Family Allowances Act.

An agenda to start our work has been prepared and circulated. I would entertain a motion to adopt that agenda.

**Senator Cochrane:** I so move.

**Senator Stanbury:** Maybe it is on that motion, Mr. Chairman, that I should make a small comment in view of the comments I made in a meeting of the committee a month or so ago.

**The Acting Chairman:** Yes, Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** This is the wrong time to be dealing with this matter. It is far too important to be dealing with it in the midst of a referendum debate. It is wrong from the standpoint of this particular subject matter and also wrong from the standpoint of the referendum. In particular, looking at the way the polls are going, we should not be sitting around this table dealing with this subject, which is important enough in itself, and neglecting our duties with respect to another subject which is even more important. I reiterate what I said before, and that is that I think this is completely wrong. First of all, I disagree with the legislation, but that is almost beside the point. I disagree with the timing of the meetings and the fact that we are dealing with the bill at all.

**The Acting Chairman:** Thank you, Senator Stanbury.

With us this afternoon we have Mr. Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch of the Department of Finance, together with a number of officials from not

## TÉMOIGNAGE

Ottawa, le mercredi 7 octobre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des Sciences et de la Technologie, auquel a été déféré le projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales, se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Noël A. Kinsella** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, il s'agit de la 24<sup>e</sup> réunion du Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des Sciences et de la Technologie, et la première réunion de notre comité conformément à l'ordre de renvoi du Sénat qui porte sur le projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

On vient de vous distribuer un ordre du jour. J'aimerais que quelqu'un propose son adoption.

**Le sénateur Cochrane:** Je le propose.

**Le sénateur Stanbury:** Il conviendrait peut-être, monsieur le président, que je rappelle les observations que j'ai faites devant le comité il y a environ un mois.

**Le président suppléant:** Oui, sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Le moment n'est pas opportun pour traiter de cette question. Elle est beaucoup trop importante pour qu'on l'étudie au milieu d'un débat référendaire. Le moment est mal choisi compte tenu du sujet lui-même et compte tenu du référendum. Étant donné la tendance qui se manifeste dans les sondages, nous ne devrions pas être en train de discuter de ce sujet, lui-même très important, et négliger nos responsabilités en ce qui touche un autre sujet encore plus important. Je répète donc ce que j'ai déjà dit à ce sujet, car je crois que nous avons tort de procéder comme nous le faisons. Je ne suis pas d'accord avec ce projet de loi, mais cela importe peu. Je m'oppose à la tenue de ces réunions en ce moment et au fait qu'on nous demande d'étudier ce projet de loi.

**Le président suppléant:** Je vous remercie, sénateur Stanbury.

Nous accueillons cet après-midi M. Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt du ministère des Finances, ainsi qu'un certain nombre de



[Text]

only the Department of Finance, but also the Department of Health and Welfare and the Department of Revenue Canada.

Mr. Bennett, would you please introduce your colleagues.

**Senator Bonnell:** Before he does that, may I say something?

**The Acting Chairman:** Yes, Senator Bonnell.

**Senator Bonnell:** Before we begin with Mr. Bennett, can you tell me how we arrived at this agenda? Why do we not have the ministers from the departments here first so that we can get the policy, and then hear these witnesses?

**The Acting Chairman:** Senator Bonnell, we are hoping to have a minister here. Senator Stanbury indicated we are all under pressure, and that applies to the ministers. His point is well made. We hope to have a minister as well.

**Senator Bonnell:** One minister or both ministers, Finance and Health and Welfare?

**The Acting Chairman:** There are three ministers who have a responsibility and hopefully could deal with the policy issues. We are hoping to get at least one of them, if not all three.

**Senator Bonnell:** Why one? Why not all three? Why not find out what the policy is? There is not much sense in asking the officials. They can only tell us the direction they are told under the legislation. To find out the purpose of the legislation, should we not have the ministers tell us about the policy first?

**Senator Stanbury:** Perhaps we could have an explanation as to why the bill is in the name of the Finance minister when it has to do with the affairs of our committee, which is social affairs. The priorities are wrong. There is too much wrong.

**Senator MacDonald:** Mr. Chairman, I must say I have to agree with the remarks of Senator Bonnell. I think the committee should know how frustrated you have been in trying to get the ministers here for this session today. I think, frankly, it is a bloody shame. This is a very important bill. We should have had ministers here. I know how hard you have worked to get them. I know you share Senator Bonnell's concerns, as I do.

**Senator Bonnell:** Are you suggesting that these ministers are not interested in getting the legislation through? You are telling me they are hard to get here. They should be happy to be here explaining the bill if they want to get it through. Do they not believe in it themselves?

[Traduction]

fonctionnaires du ministère des Finances, mais également du ministère de la Santé et du Bien-être social et du ministère du Revenu.

Monsieur Bennett, je vous prie de nous présenter vos collègues.

**Le sénateur Bonnell:** Puis-je d'abord prendre la parole?

**Le président suppléant:** Oui, sénateur Bonnell.

**Le sénateur Bonnell:** Avant que la séance ne commence avec le témoignage de M. Bennett, pourriez-vous nous expliquer pourquoi on nous propose cet ordre du jour? Pourquoi les ministres ne viennent-ils pas d'abord nous exposer la politique, après quoi nous pourrions entendre ces témoins?

**Le président suppléant:** Sénateur Bonnell, nous comptons inviter un ministre. Le sénateur Stanbury nous a expliqué les pressions qui s'exercent à l'heure actuelle, et cela vaut pour les ministres. Nous comprenons son point de vue. Nous espérons pouvoir interroger aussi un ministre.

**Le sénateur Bonnell:** Un ministre ou les deux ministres, celui des Finances et celui de Santé et Bien-être social?

**Le président suppléant:** Les questions de principe relèvent de trois ministres. Nous espérons accueillir au moins l'un d'entre eux, sinon les trois.

**Le sénateur Bonnell:** Pourquoi un seulement? Pourquoi pas les trois? Pourquoi ne pas se faire expliquer la politique? Il ne sert à rien de poser des questions de ce genre aux fonctionnaires. Ils ne peuvent que nous dire ce que contient la loi. Pour comprendre l'intention visée par la loi, il faudrait d'abord pouvoir interroger les ministres.

**Le sénateur Stanbury:** On pourrait peut-être nous expliquer pourquoi le ministre des Finances est le parrain de ce projet de loi, qui relève des affaires sociales, sujet d'étude de notre comité. Les priorités qu'on s'est fixées ne conviennent pas. Rien ne va.

**Le sénateur MacDonald:** Monsieur le président, je dois reconnaître que je suis d'accord avec le sénateur Bonnell. Je crois que le comité devrait savoir combien vous êtes déçu que les ministres ne soit pas ici aujourd'hui. A mon avis, c'est une véritable honte. Il s'agit d'un projet de loi très important. Les ministres devraient être ici. Je sais combien vous vous êtes démené pour qu'ils y soient. Je sais que, comme moi, vous partagez les préoccupations du sénateur Bonnell.

**Le sénateur Bonnell:** Faut-il comprendre que ces ministres ne tiennent pas à ce que nous adoptions ce projet de loi? Vous nous dites qu'ils sont très occupés. Ils devraient être heureux de venir nous expliquer le contenu du projet de loi s'ils tiennent à son adoption. Ils ont peut-être eux-mêmes des réserves au sujet de ce projet de loi.

*[Text]*

**Senator MacDonald:** Maybe it is further to Senator Stanbury's remarks. Maybe they are on the road on the referendum.

**Senator Bonnell:** Maybe they are right. Maybe we should all go home.

**Senator Hébert:** Maybe we should go home and postpone this until after the referendum.

**Senator Bonnell:** It is not fair to the officials. They cannot answer policy. They can tell you the mathematics, and they can tell you how they are going in the hole so many millions of dollars a day, but that is not going to tell us why they are taking it away from the poor children. That is not their decision. They just have to carry out the legislation that is put before them.

**Senator Forrestall:** This is very enlightening, Mr. Chairman, but can we please get on with it?

**Senator Hébert:** Have you been appointed chairman recently?

**Senator Forrestall:** I invited the chairman to get on with it.

**Senator Hébert:** I didn't get that part.

**Senator Forrestall:** I am sure you didn't, sir.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, I think these introductory observations have been helpful, and there is a degree of sharing of the difficulty we have here. Let me invite the committee to proceed and we will see how we get on.

Mr. Bennett.

**Mr. Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. I appreciate this opportunity to do what I can at least to explain some of the background to the bill. While I certainly do not pretend to replace the ministers, I will do my best to answer your questions.

Maybe I could begin by just introducing myself and my colleagues with me today. My name is Ian Bennett. I am Senior Assistant Deputy Minister in charge of the Tax Policy Branch in the Department of Finance. With me today I have, to my immediate right, Sam Watson, and to his right, Keith Horner, both from the Personal Income Tax Division. To my far left, I have Pierre Fortier and Rod Hagglund, both from the Department of Health and Welfare, from the Income Security Policy and Legislation Branch. To my immediate left is Kathy Turner, manager of the Child Tax Benefit Project at Revenue Canada.

*[Traduction]*

**Le sénateur MacDonald:** Ils ont peut-être décidé de consacrer toute leur attention au référendum, comme le disait le sénateur Stanbury.

**Le sénateur Bonnell:** Ils ont sans doute raison. Nous devrions peut-être tous rentrer chez nous.

**Le sénateur Hébert:** Oui, nous devrions peut-être tous rentrer chez nous et retarder l'étude de ce projet de loi jusqu'après le référendum.

**Le sénateur Bonnell:** Ce n'est pas juste pour les fonctionnaires. Ils ne peuvent pas répondre à nos questions touchant les principes. Ils peuvent vous fournir des chiffres et vous expliquer comment nous nous endettons à raison de plusieurs millions de dollars par jour, mais ils ne peuvent pas vous expliquer pourquoi on supprime ces allocations aux pauvres enfants. Ce ne sont pas eux qui ont pris la décision. On leur demande simplement d'appliquer la loi.

**Le sénateur Forrestall:** Tout ceci est très intéressant, monsieur le président, mais pouvons-nous commencer la séance?

**Le sénateur Hébert:** Vous a-t-on nommé président récemment?

**Le sénateur Forrestall:** J'ai demandé au président de commencer la séance.

**Le sénateur Hébert:** Je ne vous avais pas compris.

**Le sénateur Forrestall:** J'en suis convaincu.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, je crois que ces observations ont été utiles, et que vous comprenez maintenant les difficultés auxquelles nous faisons face. Nous allons maintenant commencer la séance.

Monsieur Bennett.

**M. Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Je vous remercie, monsieur le président et mesdames et messieurs. Je suis heureux de l'occasion qui m'est donnée pour vous expliquer le plus possible la teneur du projet de loi. Je ne prétends pas pouvoir remplacer les ministres, mais je ferai de mon mieux pour répondre à vos questions.

Permettez-moi d'abord de me présenter et de vous présenter les collègues qui m'accompagnent aujourd'hui. Je m'appelle Ian Bennett. Je suis sous-ministre adjoint principal à la Direction de la politique de l'impôt au ministère des Finances. M'accompagnent aujourd'hui à ma droite immédiate, M. Sam Watson, et à sa droite à lui, M. Keith Horner, tous deux de la Division de l'impôt des particuliers. À mon extrême gauche, MM. Pierre Fortier et Rod Hagglund, tous deux du ministère de la Santé et du Bien-être social, Direction des politiques et de la législation en matière de sécurité du revenu, et à ma gauche immédiate, Mme Kathy Turner, gestionnaire du Projet de prestations d'impôt pour enfants à Revenu Canada.



[Text]

I understand that the senators have received material on the child tax benefit in advance, but in case some of you have not had a chance to fully review it, I think it would be helpful if I began with a brief overview of the child tax benefit. In my remarks, I will touch on four matters related to Bill C-80: First, the policy background leading up to the release of the white paper with the February budget; second, the main features of the proposed child tax benefit as set out in the bill; third, a few misunderstandings of facts that have cropped up in public discussions of the bill, and I would like to have an opportunity to address some of those; and, last, the proposed schedule for the administrative activities required to introduce this new program by January 1, which is one of the reasons we are anxious for senators to consider this bill as quickly as possible.

While the child tax benefit has several important features, the development was driven really by two main goals. The first was to increase the financial assistance going to low and modest income families, particularly the working poor. The second was to streamline and rationalize the existing patchwork and complicated system of child benefits.

The need for providing more assistance to the working poor has been identified by studies going back to the 1970s. These include studies by Health and Welfare Canada, by the National Welfare Council, and by David Ross, a social policy researcher familiar to many members of the committee.

Increased assistance for the working poor and low income families in general is a central feature of proposals for reform put forward by this committee in its January 1991 report, *Children in Poverty: Towards a Better Future*, and by a similar report by the House of Commons Standing Committee in its December 1991 report entitled *Canada's Children: Investing in our Future*.

The objective of concentrating assistance more on low and modest income families has also been reflected in modifications to the child benefits structure in Canada over the past two decades. To go back a little, in 1974, family allowances were enriched, but they were made taxable; a very significant change in the structure of the benefit program for children. In 1978, part of the family allowance was replaced by a more targeted, refundable child tax credit. In the 1980s, the resources were shifted from the child tax deduction to the refundable child tax credit. Then in 1988, under tax reform, the child tax deduction was converted to a non-refundable credit.

[Traduction]

On m'informe qu'on a déjà remis aux sénateurs de la documentation sur la prestation d'impôt pour enfants, mais pour ceux qui n'auraient pas eu le temps de l'étudier attentivement, il serait peut-être utile que je vous donne un aperçu de la prestation d'impôt pour enfants. Je vous parlerai de trois questions qui se rapportent au projet de loi C-80: premièrement, la politique qui a mené à la publication du Livre blanc accompagnant le budget de février; deuxièmement, les principales caractéristiques de la prestation d'impôt pour enfants proposée dans le projet de loi; troisièmement, quelques corrections au sujet des malentendus qu'a suscités parmi la population ce projet de loi, et enfin, le calendrier prévu des mesures administratives liées à la mise en oeuvre de ce nouveau programme le 1er janvier prochain, qui explique en partie pourquoi nous voudrions que les sénateurs étudient ce projet de loi aussitôt que possible.

La prestation d'impôt pour enfants présente plusieurs caractéristiques importantes, mais son adoption vise deux principaux objectifs. Le premier est d'accroître l'aide financière accordée aux familles à faible revenu et à revenu modeste, et en particulier aux pauvres qui travaillent. Le deuxième est de rationaliser l'ensemble complexe de prestations pour enfants qui existe aujourd'hui.

Des études remontant aux années 70 ont fait ressortir la nécessité d'aider davantage les pauvres qui travaillent. Il s'agissait d'études menées par Santé et Bien-être social Canada, par le Conseil du Bien-être national et par David Ross, un chercheur dans le domaine de la politique sociale que bon nombre des membres du comité connaissent.

La proposition en vue d'accroître l'aide financière accordée aux pauvres qui travaillent et aux familles à faible revenu en général constituait l'une des propositions centrales du projet de réforme proposé par ce comité dans son rapport de janvier 1991 intitulé *La pauvreté dans l'enfance: Vers un avenir meilleur*, et dans un rapport semblable publié en décembre 1991 par le Comité permanent de la Chambre des communes et intitulé *Les enfants du Canada: Notre avenir*.

Les modifications apportées à la structure des prestations pour enfants au cours des deux dernières décennies vont aussi dans le sens de l'objectif qu'on s'est donné de concentrer l'aide vers les familles à faible revenu et à revenu modeste. En 1974, les allocations familiales ont été augmentées, mais elles sont devenues imposables. Cela constitue un changement important à la structure du programme de prestations pour enfants. En 1978, une partie de l'allocation familiale a été remplacée par un crédit d'impôt remboursable pour enfants s'adressant à une catégorie bien particulière de bénéficiaires. En 1980, on est passé de la déduction d'impôt pour enfants au crédit d'impôt remboursable pour enfants. En 1988, dans le cadre de la réforme fiscale, la déduction fiscale pour enfants est devenue un crédit d'impôt non remboursable.

*[Text]*

In many ways the material in the bill before us today, the proposed child tax benefit, continues as an evolution of child benefits in Canada and implements the two key features of the 1981 report to both the House of Commons and the Senate. They are: To streamline the child benefits, and to concentrate greater benefits on lower-income families.

Within these two general objectives, the proposed child tax benefit is designed to overcome a number of specific shortcomings of the current system of child benefits. I would like to touch on the current problems and what drove us to suggest to the government and to Parliament the changes before us.

The first was that the current system of benefits does not provide adequate support to low-income working families. As a result, families moving from social assistance to the workforce often end up worse off for having made the change because of the combination of employment-related expenses they have to incur once they get into the workforce, and because their social assistance benefits drop off—the welfare trap.

The second objective, which is the goal of streamlining benefits, stems from the fact that the current system is too complicated. Canadians complain about their tax system being complicated, one of the sources for this complaint being the benefit system for children.

Families receive child benefits under three different programs right now, and each of them has different eligibility criteria and delivery systems. Many high-income families must repay all their family allowances at tax time. For many parents, one of the most difficult and complicated aspects of completing a tax return now is dealing with all the special calculations to determine whether or not they are eligible for child benefits.

Under the current system, benefits are not really targeted. Family allowances are fashioned and recovered on the basis of individual income. Thus, families with similar total incomes may receive different levels of assistance. Family income has been widely regarded as being a better measure of a family's needs for child benefits.

The fourth and last shortcoming I would like to mention in the current system is that parents have to wait until after they file their tax return before they receive substantial amounts of their benefits, the child tax credit. They can wait up to a year or more, something which creates difficulties for low-income families in meeting the day-to-day needs of their children, since the child tax credit makes up more than half their benefits.

*[Traduction]*

De plusieurs façons, la prestation d'impôt pour enfants qu'on nous propose dans le projet de loi poursuit l'évolution des prestations pour enfants au Canada et met en oeuvre deux éléments importants proposés dans le rapport de 1981 présenté à la Chambre des communes et au Sénat. Il s'agit de la rationalisation des prestations pour enfants et de l'augmentation des prestations destinées aux familles à faible revenu.

Outre ces deux objectifs généraux, la prestation d'impôt pour enfants vise à pallier à plusieurs lacunes précises du système actuel de prestations pour enfants. J'aimerais vous exposer quelques-uns des problèmes actuels qui se posent à cet égard, lesquels nous ont incités à proposer les changements dont vous êtes saisis au gouvernement et au Parlement.

Premièrement, le système actuel de prestations n'appuie pas suffisamment les familles à faible revenu qui travaillent. Par conséquent, les assistés sociaux qui réintègrent la population active s'en trouvent parfois plus mal parce qu'ils doivent engager certaines dépenses liées à leur emploi et parce qu'on réduit leurs prestations d'aide sociale. C'est le cercle vicieux du bien-être social.

Deuxièmement, le système actuel est trop complexe, d'où la nécessité de le rationaliser. Les Canadiens déplorent la complexité de leur régime fiscal, et en particulier la complexité du système de prestations pour enfants.

À l'heure actuelle, les familles touchent des prestations pour enfants en vertu de trois programmes différents, chacun ayant ses propres critères d'admissibilité et ses propres systèmes de prestations. De nombreuses familles à revenu élevé doivent rembourser en entier au fisc les allocations familiales qu'elles ont touchées. Pour de nombreux parents, la tâche la plus difficile et la plus complexe au moment de remplir leurs déclarations d'impôt est de calculer s'ils sont admissibles ou non à des prestations pour enfants.

Dans le cas du système actuel, les prestations ne sont pas vraiment ciblées. Les allocations familiales sont récupérées selon le revenu personnel du bénéficiaire. Par conséquent, des familles dont le revenu total est analogue peuvent recevoir une aide différente. Le revenu familial est largement considéré comme une meilleure mesure des besoins d'une famille quand vient le temps de calculer les prestations pour enfants.

La quatrième et dernière lacune sur laquelle j'aimerais attirer votre attention est que les parents doivent attendre avant d'envoyer leurs déclarations d'impôt pour toucher une partie importante de leurs prestations, soit le crédit d'impôt pour enfants. On peut les faire attendre jusqu'à un an ou plus, ce qui n'aide pas les familles à faible revenu à répondre aux besoins quotidiens de leurs enfants étant donné que le crédit d'impôt pour enfants constitue plus de la moitié des prestations auxquelles ils ont droit.



*[Text]*

This has led many to resort to tax discounters around tax time to receive an earlier payment of their benefits. This is done, of course, in exchange for the payment of a fee—sometimes a substantial one—to tax discounters.

Let us consider the case of a single mother on social assistance with two pre-school children. She would have to pay a tax discounter about \$110 to receive her refundable child tax credit earlier. When there is a change in family circumstances, there is a similar problem with delays in the adjustment of benefits. For example, if a low-income family has a new child early in the year, they have to wait for more than a year before they receive their first child tax credit payment.

As currently proposed in Bill C-80, the child tax benefit addresses each of these shortcomings. The benefit will consolidate the current family allowances, the dependent child credit and the refundable child tax credit into one single monthly payment. The child benefit itself will have two main elements: It will have a basic benefit and an earned income supplement.

The basic benefit is equal to \$1,020 per child per year, which is equal to the combined maximum level of benefits under the current Family Allowance Program and the refundable child tax credit. To that amount we would add \$75 for each third and subsequent child in the family. Finally, there is a further supplement equal to \$213 per year for each child under seven where the parents do not make claims for child care expenses.

On top of the basic benefit I have just described, there is an earned income supplement equal to \$500. That is to say, \$500 a year is added to the family benefit, and it is phased in. In order to be eligible for the \$500, you have to have an annual earned income of at least \$3,750. Once you are above that threshold, this earned income supplement begins to phase in at a rate of 8 per cent. For each \$100 above the \$3,750, you receive \$8 of additional benefit in your child tax benefit. The supplement reaches a maximum of \$500 at \$10,000 of family earnings. Once the family is earning \$10,000, in addition to their basic child tax benefit they will receive an additional \$500. That \$500 remains in place for family incomes between \$10,000 and about \$21,000. At that point, it then begins to phase out at a rate of 10 per cent. By the time the family income reaches \$25,900 this earned income supplement, the additional benefit, disappears. In other words, it is for lower-income people, and is related to their earned income.

Just to look at the benefit structure more generally and to give members of the committee an idea of who is eligible, for families with one or two children the child tax benefit is reduced to zero at a family income of about \$67,000. For a

*[Traduction]*

Cela a mené un grand nombre de familles à recourir aux services des maisons d'escomptage fiscal de manière à obtenir un versement anticipé de leurs prestations. Évidemment, cela suppose le versement d'un tarif parfois important.

Prenons le cas d'une mère seule avec deux enfants d'âge préscolaire qui reçoit de l'aide sociale. Il lui faudra payer environ 110 \$ à une maison d'escomptage fiscal pour un paiement anticipé de son crédit d'impôt remboursable pour enfants. Lorsque les circonstances familiales changent, il faut aussi parfois beaucoup de temps avant qu'on rajuste les prestations. Ainsi, si une famille à faible revenu a un nouvel enfant au début de l'année, il lui faudra attendre plus d'un an avant de toucher le premier paiement de crédit d'impôt pour enfants.

Le projet de loi C-80 propose de pallier à toutes ces lacunes. La nouvelle prestation regroupera en un seul paiement mensuel les allocations familiales actuelles, le crédit d'impôt pour enfants à charge, ainsi que le crédit d'impôt remboursable pour enfants. La prestation pour enfants elle-même comportera deux éléments principaux: la prestation de base et le supplément de revenu gagné.

La prestation annuelle de base s'élèvera à 1,020 \$ par enfant, ce qui représente les prestations maximales totales versées actuellement dans le cadre du Programme des allocations familiales et du Programme de crédit d'impôt remboursable pour enfants. À ce montant s'ajouteront 75 \$ à partir du troisième enfant. Enfin, un supplément égal à 213 \$ par année sera versé à l'égard de chaque enfant pour lequel les parents ne réclament pas des frais de garde.

Outre la prestation de base que je viens de mentionner, on versera aux familles qui sont admissibles un supplément de revenu gagné de 500 \$. Le versement de ce montant de 500 \$ sera échelonné et s'ajoutera à la prestation familiale. Pour y être admissible, il faudra avoir gagné un revenu annuel d'au moins 3,750 \$. Au delà de ce seuil, on aura droit à un supplément de revenus gagnés calculé progressivement au taux de 8 p. 100. Ainsi, pour chaque tranche de 100 \$ au-dessus de 3 750 \$, on recevra 8 \$ de prestations additionnelles. Le supplément maximal est de 500 \$ lorsque le revenu familial atteint 10 000 \$. La famille qui gagne 10,000 \$ recevra 500 \$ en sus de sa prestation d'impôt pour enfants de base. Ce supplément de 500 \$ est versé aux familles dont le revenu se situe entre 10 000 \$ et 21 000 \$. Au-delà de ce plafond, le supplément diminue au taux de 10 p. 100. Lorsque le revenu familial atteint 25 900 \$. par année, le supplément de revenu gagné disparaît. Autrement dit, ce supplément s'adresse aux familles à faible revenu et est calculé en fonction du revenu gagné.

Pour vous donner un aperçu plus général de la structure des prestations et pour vous faire comprendre qui y est admissible, pour les familles ayant un ou deux enfants, la prestation d'impôt pour enfants tombe à zéro lorsque le revenu familial

*[Text]*

family with three children, it is reduced to zero at an income of about \$89,000.

The child tax benefit has two features to it. It starts off at a basic amount of \$1,020 per child; is augmented to the extent that low-income people have some earned income, up to an additional \$500 per family, and then it is gradually phased out. Therefore by the time people reach income levels of about \$70,000, those families with one or two children have their benefits reduced to zero.

In general, any parent residing in Canada with a child under the age of 18 will be eligible for the new benefit. It will be delivered in monthly payments to the same person who is now receiving the family allowance, generally the mother. These monthly payments will not be taxed or otherwise recovered at year end. They are non-taxable payments.

Family income is one of the main factors affecting the level of this new benefit. Each July, Revenue Canada will take information on family income and earnings from the tax returns which have just been filed for the previous year and will automatically recalculate the child tax benefit for the next 12 months.

The monthly payments can be adjusted at any time during the year to respond to changes in family status. These include changes such as the birth or adoption of a child, when a child turns seven or 18, which affects the level of benefits, or a change in the custody of the child or a change in the marriage. If there is a marriage breakdown or a spouse dies, obviously, the relationship changes.

I should also mention that individual provincial governments can request that the level of the child tax benefit be varied within their provinces on the basis of age or the number of children in a family. This is really a continuation of the flexibility that now exists in the Family Allowance Program. Alberta and Quebec currently vary family allowances in this way. Both provinces have signalled that they would continue this practice under the child tax benefit. Thus, those two provinces will have some flexibility to vary the amount of benefit by family structure.

I would like to review briefly some of the key features of the child tax benefit and related features to the shortcomings I described earlier. First, the child tax benefit will improve benefits for lower-income families, especially low-income working families. The earned income supplement, which I described earlier, of up to \$500 will provide needed assistance to families moving from social assistance into the workforce. Families with incomes below \$50,000 will be better off. On

*[Traduction]*

atteint environ 67 000 \$. Une famille qui compte trois enfants n'a pas droit à la prestation si son revenu s'élève à environ 89 000 \$.

La prestation d'impôt pour enfants comporte deux éléments. La prestation de base est de 1 020 \$ par enfant; pour les familles à faible revenu qui ont gagné un revenu, elle peut augmenter de 500 \$ par famille au maximum. Les familles comptant un ou deux enfants dont le revenu s'élève à 70 000 \$ ne touchent plus de prestations.

De façon générale, tout parent résidant au Canada sera admissible à la nouvelle prestation à l'égard de tous ses enfants âgés de moins de 18 ans. La prestation sera versée mensuellement à la personne qui touche à l'heure actuelle les allocations familiales, donc en général à la mère. Ces prestations mensuelles ne seront pas imposables ni récupérables à la fin de l'année. Il s'agit de paiements non imposables.

Le niveau de la nouvelle prestation est fonction du revenu familial. Chaque mois de juillet, Revenu Canada tirera les données nécessaires sur le revenu familial des déclarations reçues l'année précédente et recalculera automatiquement le crédit d'impôt pour enfants auquel aura droit la famille visée au cours des 12 mois suivants.

Les paiements mensuels pourront être rajustés à tout moment au cours de l'année pour refléter les changements dans le statut familial. Ces changements comprennent la naissance ou l'adoption d'un enfant, le fait qu'un enfant atteint l'âge de 7 ou de 18 ans, ce qui a une incidence sur le niveau des prestations, ou tout changement dans la garde d'un enfant ou de l'état civil. Un divorce ou un décès entraîne évidemment un changement d'état civil.

Je devrais mentionner aussi le fait que les gouvernements provinciaux peuvent aussi demander de rajuster le niveau des prestations d'impôt pour enfants versées dans leurs provinces en fonction de l'âge ou du nombre d'enfants par famille. Cet élément permet de maintenir la souplesse qui existe à l'heure actuelle dans le cadre du Programme des allocations familiales. L'Alberta et le Québec rajustent ainsi les allocations familiales versées à leurs citoyens. Ces deux provinces veulent maintenir ces pratiques en vertu du nouveau régime. Par conséquent, le régime sera assez souple pour permettre à ces deux provinces de rajuster la prestation d'impôt pour enfants selon leurs besoins.

J'aimerais revenir brièvement sur quelques-uns des éléments essentiels de la prestation d'impôt pour enfants en les reliant aux lacunes du système auxquelles j'ai fait allusion plus tôt. Premièrement, la prestation d'impôt pour enfants permettra d'améliorer les prestations versées aux familles à faible revenu, et en particulier aux familles pauvres qui travaillent. Le supplément de revenu gagné, que je vous ai décrit plus tôt, d'un montant maximal de 500 \$, vise à aider les



*[Text]*

average, they will receive about an additional \$250 a year under the new system.

Second, the child tax benefit will simplify the tax return and the entire child tax benefit system for parents. It will consolidate the current patchwork of benefits into a single monthly payment. This payment will not be subject to any reconciliation or repayment on tax forms. So once they have got it, they keep it. They do not need to pay any of it back to Revenue Canada at the end of the year.

High-income families will no longer have to go through the frustrating process of receiving benefits during the year only to repay them at year's end. In order to further simplify the benefits for families, the government will automatically calculate the level of the benefit and send each family a detailed statement showing how their benefit was calculated. This will lead to a shorter and simpler tax form and make tax filing an easier process for millions of parents.

For example, a full-page tax schedule from the *chit* which you receive at tax time and which is currently dedicated solely to the calculation of the refundable child tax credit will be eliminated.

The third point is that the child tax benefit will direct benefits on the basis of family income, so that families with similar resources will receive similar levels of assistance from the government. It will also better target benefits to those who need them most. As a result, about 80 per cent of the additional resources put into this program, which is about \$2.1 billion over the next five years, will go to families with incomes below \$40,000. So the benefit is targeted.

Fourth, the child tax benefit will eliminate the current delays in the delivery of child benefits and it will respond more quickly to changes in family status. By moving to up-front monthly payments, the child tax benefit provides assistance as it is needed to help with the day-to-day cost of caring for children. In addition, monthly payments will be adjusted the month after a new child arrives in the family. Under the new system, low-income families, many of whom include single parents, will no longer have to sacrifice a portion of their benefits to tax discounters in order to receive the money when they need it.

I would like to mention that this increased responsiveness is especially helpful to mothers when there is a marriage break-

*[Traduction]*

assistés sociaux qui réintègrent le marché du travail. Les familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$. s'en trouveront mieux. En moyenne, elles toucheront 250 \$ de plus par année.

Deuxièmement, la prestation d'impôt pour enfants aidera les parents en simplifiant les déclarations d'impôt ainsi que tout le système de prestations d'impôt pour enfants. Elle permettra de consolider en un seul paiement mensuel l'ensemble des prestations actuelles. En outre, ce versement ne sera pas rajusté ni ne fera l'objet d'un remboursement au moment de remplir sa déclaration d'impôt. Une fois qu'on aura donc touché cette prestation, on la conservera. Il ne sera pas nécessaire de verser un remboursement à la fin de l'année à Revenu Canada.

Les familles à revenu élevé ne connaîtront plus la frustration actuelle qui consiste à toucher des prestations pendant toute l'année pour les rembourser la fin de l'année venue. Afin de simplifier encore davantage le système des prestations destinées aux familles, le gouvernement calculera automatiquement le niveau de la prestation et fera parvenir à chaque famille un état détaillé lui expliquant comment la prestation a été calculée. Cela permettra de simplifier et de raccourcir la déclaration d'impôt de millions de parents.

Ainsi, le formulaire d'impôt que vous recevez chaque année contient une annexe d'une page qui est entièrement consacrée au calcul du crédit d'impôt remboursable. Cette annexe sera supprimée.

Troisièmement, la prestation d'impôt pour enfants sera calculée en fonction du revenu familial, de manière à ce que les familles ayant des ressources analogues reçoivent une aide analogue du gouvernement. Le système permettra aussi de rejoindre ceux qui sont les plus démunis. Par conséquent, environ 80 p. 100 des ressources additionnelles qui seront consacrées à ce programme, soit environ 2,1 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années, iront aux familles ayant des revenus de moins de 40 000 \$. C'est dans cette mesure que nous disons que la prestation est ciblée.

Quatrièmement, la prestation d'impôt pour enfants permettra de mettre fin au retard actuel dans le versement des prestations pour enfants et reflétera plus rapidement les changements dans la situation de la famille. Grâce aux paiements mensuels anticipés, le système de prestations d'impôt pour enfants aidera les familles à répondre aux besoins quotidiens de leurs enfants. En outre, les versements mensuels seront rajustés le mois suivant la naissance d'un nouvel enfant. En vertu du nouveau système, les familles à faible revenu, dont un bon nombre sont dirigées par des parents seuls, n'auront plus à remettre une partie de leurs prestations à des maisons d'escomptage fiscal pour toucher un paiement anticipé.

J'aimerais souligner le fait que cette caractéristique du système aidera tout particulièrement les femmes au moment de la

*[Text]*

down. For example, a mother who, because of a marriage breakdown, moves from a high-income family situation to a low-income family one would continue to receive monthly payments of \$35 per child under the current system but would have to wait up to a year or more before she received increased benefits from the child tax credit. Under the child tax benefit in Bill C-80, she will be able to apply immediately to have her monthly payments recalculated using her income alone. This means that her monthly payments can increase to as much as \$144 for one child shortly after the separation. There will no longer be a year's wait before benefits to that family are modified.

I will, if I may, clear up some of the misunderstandings which have emerged about the child tax benefit. One is the suggestion that social assistance recipients will be worse off under the child tax benefit. The fact is that social assistance recipients will be better off under this new benefit. The up-front monthly payment will provide these families with assistance as it is needed and will eliminate the current delays of up to a year or more that the families now face before they receive their refundable child tax credit.

Also, as I have mentioned before, families on social assistance will no longer have to sacrifice a portion of their benefits to tax discounters in order to receive their benefits earlier.

Many families receiving social assistance also have earnings and will receive extra benefits through the earned income supplement. Others with large families will receive extra benefits through the supplement for the third and subsequent child in a family. You may remember that I mentioned that the basic benefit of \$1,020 is augmented by \$75 for each third and subsequent child. That is an increase in benefits to families.

A related concern has led to the mistaken criticism that the earned income supplement creates classes of deserving and non-deserving poor. The Minister of Finance, when he was testifying before the House committee, addressed that question. He said, and I quote very briefly:

In our minds, there is no question of distinguishing between deserving and undeserving families. Rather it is a question of directing limited extra resources to where they will have the greatest effect in assisting lower income families. The extra expenses, loss of social benefits and other challenges facing low-income parents who seek to enter or re-enter the workforce have long been identified as pressing problems.

To this I would only add that the earned income supplement does not draw any lines based on whether somebody receives social assistance or not. In fact, the supplement will go to the many parents who receive social assistance and also have some earnings.

*[Traduction]*

dissolution d'un mariage. Ainsi, une mère qui, en raison de la dissolution de son mariage, passe d'une famille à haut revenu à une famille à faible revenu continue de recevoir des paiements mensuels de 35 \$ par enfant en vertu du système actuel, mais il lui faut attendre jusqu'à un an ou plus avant qu'on rajuste son crédit d'impôt pour enfants. En vertu des modifications proposées dans le projet de loi C-80, on pourra immédiatement recalculer son versement mensuel en fonction de son nouveau revenu. Cela signifie que ses prestations mensuelles pourront être augmentées jusqu'à concurrence de 144 \$ si elle a un enfant, et ce peu après la séparation. Il ne sera plus nécessaire d'attendre un an avant de modifier les prestations.

J'aimerais dissiper quelques-uns des malentendus qui existent au sujet de la prestation d'impôt pour enfants. Certains soutiennent que les assistés sociaux s'en trouveront plus mal avec la nouvelle prestation d'impôt pour enfants. Or, c'est tout le contraire qui va se produire. En raison du versement mensuel anticipé des prestations, les familles bénéficiaires recevront l'aide dont elles ont besoin en temps opportun et elles n'auront plus à attendre jusqu'à un an avant de pouvoir toucher le crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, les assistés sociaux n'auront plus non plus à remettre une partie de leur prestation aux maisons d'escomptage fiscal afin de toucher un paiement anticipé.

Plusieurs assistés sociaux gagnent aussi un revenu qui leur permettra d'avoir droit au supplément de revenu gagné. Les familles qui comptent beaucoup d'enfants recevront des prestations supplémentaires à partir du troisième enfant. Je vous rappelle que la prestation de base de 1 020 \$ augmentera de 75 \$ à compter du troisième enfant. Voilà donc un avantage supplémentaire qui s'adresse aux familles nombreuses.

D'après certains, le supplément de revenu gagné créerait deux catégories de pauvres: ceux qui méritent une aide et ceux qui ne la méritent pas. Le ministre des Finances a abordé la question devant le comité de la Chambre. Je le cite très brièvement:

Il n'est pas question de faire une distinction entre les familles qui méritent une aide et celles qui ne la méritent pas. L'objectif est plutôt de diriger des ressources supplémentaires limitées vers les familles qui ont le plus besoin d'aide, c'est-à-dire les familles à faible revenu. Depuis longtemps, on sait que les dépenses liées à l'emploi, la perte des prestations sociales et les défis que pose la réintégration de la main-d'oeuvre aux parents à faible revenu constituent des problèmes pressants.

J'ajouterai simplement que le supplément de revenu gagné ne tient pas compte du fait qu'une personne reçoit de l'aide sociale ou non. En fait, le supplément sera versé à de nombreux parents qui touchent de l'aide sociale et qui ont aussi un revenu.



*[Text]*

A recent study by the Economic Council of Canada on the income security needs of Canadian families found that there are large numbers of people moving on and off social assistance every year. This means that, for many of the families on social assistance who currently have no earnings, the earned income supplement will still provide much needed assistance in the future as they make the transition back into the work force.

The second misunderstanding that has come up in different forms at different times is the notion that the child tax benefit will cut back on government assistance overall and eliminate or reduce benefits for many modest- and middle-income families in order to provide some new credits to poorer families. This is not the case. The new benefits will add \$2.1 billion to the child benefit program of the government over the next five years. This will translate into higher benefits for two-thirds of all families. The great majority of families with income below \$50,000 will have increased benefits. The new system will still continue to pay child benefits to 84 per cent of all families with children.

There have also been suggestions that families will receive less and less every year under the child tax benefit because of partial indexation of the benefit. This is wrong. The child tax benefit will increase child assistance by the \$2.1 billion over five years, as I mentioned. This is over and above the benefits which would have been provided if the current programs had remained in place.

In addition to this increase in assistance, the government is committed to reviewing the level of benefits over time and to increasing them as physical conditions permit.

There is a strong record of increasing child benefits for low-income families. For example, since 1985, the refundable child tax credit has been increased four times, and a supplement of \$213 for children under seven was introduced for families not claiming child care expenses.

These enrichments since 1985 have ensured that the average level of federal child benefits paid to low-income families has more than kept pace with inflation.

Finally, I would like to turn to the implementation of the proposed benefit. As I expect you may be aware, in his remarks of June 15 to the House of Commons committee studying Bill C-80, the Minister of Finance urged that the bill be enacted before the end of October. In that context, I thought you might like to have an outline of the main administrative steps leading to the proposed introduction of the benefit in January.

The challenge here is to deliver to people's mailboxes child tax benefit cheques by January 20 of next year. That is the day

*[Traduction]*

Selon une étude récente du Conseil économique du Canada sur les besoins en sécurité du revenu des familles canadiennes, un grand nombre de personnes quittent le rang des assistés sociaux ou s'y joignent chaque année. Cela signifie que le supplément de revenu gagné facilitera la réintégration future des assistés sociaux sur le marché du travail.

Le deuxième malentendu que j'aimerais dissiper est la notion selon laquelle le gouvernement supprimera ou réduira l'aide accordée à de nombreuses familles à revenu modeste ou à revenu moyen afin d'accorder davantage d'aide aux familles pauvres. Ce n'est pas le cas. Le gouvernement consacrera 2,1 milliards de dollars plus au programme de prestations pour enfants au cours des cinq prochaines années. Les deux tiers des familles canadiennes toucheront donc des prestations plus élevées. La grande majorité des familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$ verront leurs prestations augmenter. En vertu du nouveau système, 84 p. 100 de toutes les familles avec des enfants continueront de toucher des prestations.

On soutient aussi que l'aide financière accordée aux familles diminuera chaque année en raison de l'indexation partielle des prestations. C'est faux. Le système de prestations d'impôt pour enfants relèvera de 2,1 milliards de dollars l'aide accordée au cours des cinq prochaines années. Cela s'ajoute aux programmes actuels qui sont maintenus.

Le gouvernement s'est aussi engagé à relever périodiquement le niveau des prestations et à les augmenter lorsque la situation sera propice.

Jusqu'ici, le gouvernement a augmenté les prestations pour enfants destinées aux familles à faible revenu chaque fois qu'il l'a pu. Ainsi, depuis 1985, le crédit d'impôt remboursable pour enfants a été augmenté quatre fois et on a offert un supplément de 213 \$ aux familles ayant des enfants de moins de sept ans qui ne réclamaient pas de frais de garde.

Compte tenu des améliorations apportées au système des prestations pour enfants depuis 1985, la valeur des prestations fédérales versées aux familles à faible revenu s'est maintenue malgré l'inflation.

J'aimerais maintenant vous parler de la mise en oeuvre des prestations proposées. Comme vous le savez sans doute, le 15 juin dernier, le ministre des Finances a expliqué au comité de la Chambre des communes étudiant le projet de loi C-80 pourquoi il importait que le projet de loi soit adopté avant la fin d'octobre. Voilà pourquoi j'ai cru bon de vous exposer les principales mesures administratives qui devront être prises pour permettre le versement de la prestation en janvier.

Le défi qui se pose à nous est de faire parvenir aux familles bénéficiaires des chèques de prestations d'impôt pour enfants

*[Text]*

on which family allowance cheques are normally delivered in January, and delivery by that date, obviously, is particularly important to lower-income families who depend on those sorts of cheques to meet their daily needs.

To be sure that the cheques will go out on time to meet that deadline with the new system, the cheque printing process will have to begin before the end of December. To meet those dates, many things need to be accomplished, including the development and testing of the computer systems, the training of operations and communications personnel and the preparation of operation systems manuals and so forth.

The most important step in this whole process leading up to the January cheque is the planned mailout on November 2, to all families, of what we call the "advance notice of entitlement". The advance notice will provide each family with detailed information on the child tax benefit in general as well as an explanation of the exact amount they will begin receiving in January 1993.

With this notice, the communication of the actual child tax benefit makes a fundamental shift from a general discussion of the new benefit to providing families with specific information on how they will be affected.

This advance notice has two essential purposes. One is to provide parents with information and the certainty that they need about the benefits they expect to receive in January. The other key purpose of the notice is to allow parents to correct errors in the information relating to their benefits. Adjustments are inevitable due to the lags in receiving and recording events such as new births, custody changes and changes in addresses. Between 200,000 and 400,000 changes are anticipated. On top of that, Health and Welfare and Revenue Canada also expect to receive more than 1 million telephone calls inquiring about the child tax benefit over the next couple of months.

Additional adjustments will be needed for parents who do not receive the advance notice because they are recent immigrants or because they have changed their addresses. Those parents will be alerted to apply for the benefit through an advertising campaign to inform them of the benefit and what they should do to inquire about their eligibility.

That completes my introductory remarks. My colleagues and I will be more than happy to answer any questions.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Mr. Bennett. I have on my roster Senator Di Nino followed by Senator Bonnell.

*[Traduction]*

d'ici le 20 janvier prochain. C'est normalement la date à laquelle les chèques d'allocation familiale sont livrés en janvier et il est évident que le respect de cette date est tout particulièrement important pour les familles à faible revenu qui dépendent de ce genre de chèques pour leur budget quotidien.

Pour que les chèques soient envoyés à temps, il faudra commencer à les imprimer avant la fin du mois de décembre. Pour respecter ce calendrier, il y a encore beaucoup de choses à faire, y compris tester et mettre au point les systèmes informatiques, former le personnel chargé des opérations et des communications, préparer les guides, etc. etc.

L'étape la plus importante de toute cette procédure menant à ces chèques du mois de janvier est l'envoi prévu pour le 2 novembre, à toutes les familles, d'un «avis aux ayants droit». Cet avis informera chaque famille d'une manière détaillée de ses droits à la prestation pour enfants et contiendra une explication sur le montant exact qu'elle commencera à recevoir en janvier 1993.

À l'inverse de renseignements généraux sur ces nouvelles prestations, cet avis renseignera chaque famille sur son cas particulier.

Cet avis vise deux buts essentiels. Premièrement, il informe les parents et leur donne les certitudes dont ils ont besoin quant aux prestations sur lesquelles ils pourront compter dès janvier. Deuxièmement, il permet aux parents de rectifier toute erreur qui a pu se glisser dans le calcul des prestations. Le laps de temps qui s'écoule entre la réception et l'enregistrement de renseignements complémentaires concernant par exemple une naissance, des changements de l'état civil et les changements d'adresse entraîne inévitablement des rajustements. Nous prévoyons de 200 000 à 400 000 modifications. En plus, Santé et Bien-être et Revenu Canada s'attendent également à recevoir plus de 1 million d'appels téléphoniques concernant cette nouvelle prestation fiscale pour enfants au cours des deux prochains mois.

Il faudra procéder à d'autres rajustements pour les parents qui n'auront pas reçu cet avis parce qu'ils viennent tout juste d'immigrer ou parce qu'ils ont changé d'adresse. Ces parents seront informés de cette nouvelle prestation par le biais d'une campagne de publicité qui leur expliquera à qui s'adresser pour savoir s'ils y ont droit.

Voilà, c'est tout ce que j'avais à dire. Mes collègues et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup, monsieur Bennett. J'ai sur ma liste le sénateur Di Nino suivi du sénateur Bonnell.



[Text]

**Senator Di Nino:** Welcome, lady and gentlemen. Your presentation was as good a presentation as I have heard from officials in my short experience in this fine organization.

I have a question about the rush for this bill. I have some sympathy for what Senator Stanbury said at the beginning. I think you have covered it very well in your remarks at the end, but let me make sure I understand what you said. Correct me where I may be wrong.

First, I think you said you would like to deliver the first cheques by January 20, 1993. Is that for the February payment?

**Mr. Bennett:** That is for the January payment.

**Senator Di Nino:** Why so late?

**Mr. Bennett:** That is the date on which families now normally receive their family allowance cheques.

**Senator Di Nino:** Obviously, I have not received a family allowance cheque in a long time. So it normally comes around the 20th of the month for the beginning of that month?

**Mr. Bennett:** To cover the January period, yes.

**Senator Di Nino:** You also, I believe, said that you are planning a mailout of advance notices of entitlement. When would you expect that would take place?

**Mr. Bennett:** The intention is to mail those entitlements November 2.

**Senator Di Nino:** In two weeks' time?

**Mr. Bennett:** Yes. The idea is to provide as much time as possible so that families will know what Revenue Canada's calculations have determined in terms of their eligibility for benefits so that families can get back to Revenue Canada and Health and Welfare to inquire about those notices and to make any corrections that need to be made.

**Senator Di Nino:** That does not give us a lot of time. Also on the same subject, I believe you said that you were going to kick off an advertising campaign. Could you elaborate on that, including when you anticipate that to start.

**Mr. Pierre Fortier, Director General, Income Security Policy and Legislation, Income Security Programs, Health and Welfare Canada:** We have already communicated extensively with the public. We sent cheque inserts following the budget. We sent an MPs' and senators' package following the budget. There were newspaper advertisements in March about the proposed child tax benefit.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Madame, messieurs, soyez les bienvenus. Votre exposé m'a semblé aussi bon que tous les exposés de fonctionnaires que j'ai pu entendre depuis le peu de temps que je suis membre de cette belle organisation.

J'ai une question à vous poser sur le caractère impératif de ce projet de loi. Je peux comprendre certaines des critiques du sénateur Stanbury. Je crois que vous y avez très bien répondu à la fin de votre intervention mais j'aimerais être certain de vous avoir bien compris. Corrigez-moi si je me trompe.

Premièrement, je crois vous avoir entendu dire que vous souhaitiez que les premiers chèques soient livrés le 20 janvier 1993. Est-ce pour le mois de février?

**M. Bennett:** Non, c'est pour le mois de janvier.

**Le sénateur Di Nino:** Pourquoi si tard?

**M. Bennett:** C'est la date à laquelle normalement les familles reçoivent actuellement leurs chèques d'allocation familiale.

**Le sénateur Di Nino:** Évidemment, il y a longtemps que je n'ai pas reçu de chèque d'allocation familiale. Donc, normalement, ce chèque arrive aux alentours du 20 pour couvrir le mois en cours?

**M. Bennett:** Pour couvrir le mois en cours, en l'occurrence le mois de janvier, oui.

**Le sénateur Di Nino:** Je crois que vous avez également ajouté avoir l'intention d'envoyer des avis aux ayants droit. À quelle date?

**M. Bennett:** Notre intention est de les envoyer le 2 novembre.

**Le sénateur Di Nino:** Dans deux semaines?

**M. Bennett:** Oui. Nous voulons informer le plus tôt possible les familles du résultat des calculs de Revenu Canada quant à leur droit à ces prestations afin qu'elles aient le temps de les contester auprès de Revenu Canada et de Santé et Bien-être s'il y a lieu.

**Le sénateur Di Nino:** Cela ne nous laisse pas beaucoup de temps. Toujours au même sujet, je crois que vous avez parlé d'une campagne de publicité. Pouvez-vous nous en dire un peu plus et nous dire quand vous avez l'intention de la lancer.

**M. Pierre Fortier, directeur général, Direction des politiques et de la législation des programmes, Programme de la sécurité du revenu, Santé et Bien-être Canada:** Nous avons déjà entamé une vaste campagne de communication avec le public. Nous avons joint des encarts aux chèques envoyés après le budget. Nous avons envoyé de la documentation aux députés et aux sénateurs après le budget. Nous avons publié des encarts dans les journaux en mars sur cette proposition de prestations fiscales pour enfants.

[Text]

**Senator Di Nino:** Is there an advertising campaign?

**Mr. Fortier:** We are considering a number of additional steps.

**Senator Di Nino:** Like newspapers, radio and things of that nature?

**Mr. Fortier:** That is right, that could be required to make sure that people are aware of the changes in the child tax benefit. Not all people will be contacted by this notice. Immigrants, for instance, coming to Canada may not know about this, so it will be important to have widespread coverage of this particular item. We are considering a number of options at this point.

**Senator Di Nino:** I may want to get back to that, but I will ask another question. There have been some questions as to the extent of consultation by the ministries—if I can use the plural—dealing with the subject. Would one of you like to enlighten us about that?

**Mr. Bennett:** I am not exactly sure what you are driving at.

**Senator Di Nino:** The consultation process before you actually prepared the bill.

**Mr. Bennett:** I do not want to exaggerate, but I think the issue of child benefits in Canada, the right way to structure change and criticisms that have been made of the current system, has had extensive review, both within government and outside—by private researchers, by people from welfare councils, by the House of Commons and by this committee. Of all the subjects I have dealt with, this was one that I felt had an enormous amount of public exposure and discussion as to the complaints about the existing regime and, directionally at least, what needed to be done to cure the ills and put in place an improved system.

**Senator Di Nino:** You are talking in general terms. I understand that there was an extensive newspaper campaign, for instance, which encouraged people to send in their comments. If that was the case, how many replies did you receive, and so forth?

**Mr. Bennett:** You are quite right. There was a very extensive effort on the part of all of the departments to communicate the new benefit. For example, we sent to Canadians 350,000 copies of the white paper that was published with the budget. I do not have figures, but we received a number of responses, suggestions or comments on the proposals. There has been a lot of consultation with the social groups, native organizations and provincial governments about the child tax benefit. I will not say that people are standing up and doing the wave for this new program, but I have detected an enor-

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Y a-t-il une campagne de publicité?

**M. Fortier:** Nous envisageons plusieurs mesures supplémentaires.

**Le sénateur Di Nino:** De la publicité dans les journaux, à la radio, ce genre de choses?

**M. Fortier:** Oui, pour s'assurer que le public est au courant des changements apportés aux prestations fiscales pour enfants. Tous les intéressés ne seront pas touchés par cet avis. Il est possible, par exemple, que les nouveaux immigrants ne soient pas au courant. Il est donc important que notre campagne soit la plus vaste possible. Nous étudions actuellement un certain nombre d'options.

**Le sénateur Di Nino:** J'y reviendrai peut-être tout à l'heure, mais j'aimerais passer à autre chose. D'aucuns se posent des questions sur l'étendue des consultations menées par les ministères—si je peux en parler au pluriel—sur cette affaire. L'un de vous pourrait-il nous en dire davantage?

**M. Bennett:** Je ne suis pas tout à fait certain de comprendre votre question.

**Le sénateur Di Nino:** Quel a été le processus de consultation avant que vous ne rédigiez le projet de loi?

**M. Bennett:** Je ne veux pas exagérer, mais je crois que la question des prestations pour enfants au Canada, les diverses solutions pour répondre aux critiques suscitées par le système actuel, ont fait l'objet de nombreuses études tant au sein qu'à l'extérieur du gouvernement—par des organismes de recherche privés, par des représentants d'associations de bien-être, par la Chambre des communes et par ce comité. De toutes les questions dont je me suis occupé, c'est celle-ci qui m'a donné le sentiment d'être la plus publiquement débattue, de façon à exposer au grand jour les lacunes et les déficiences du régime actuel et préconisant les initiatives nécessaires pour les combler et mettre en place un système amélioré.

**Le sénateur Di Nino:** C'est en termes généraux. Je crois comprendre qu'il y a eu une campagne importante dans les journaux, par exemple, encourageant le public à faire connaître ces sentiments. Si c'est exact, combien de réponses avez-vous reçues, etc.?

**M. Bennett:** Vous avez tout à fait raison. Les ministères ont fait de très gros efforts pour informer au maximum le public sur cette nouvelle prestation. Par exemple, nous avons envoyé aux Canadiens 350 000 exemplaires du Livre blanc publié avec le budget. Je n'ai pas les chiffres, mais nous avons reçu un certain nombre de réponses, de suggestions ou de commentaires sur ces propositions. Il y a eu beaucoup de consultations avec les groupes sociaux, les organismes autochtones et les gouvernements provinciaux sur cette prestation fiscale pour enfants. Je ne dis pas que le public se lève et fait la vague pour



[Text]

mous amount of support for the general direction that the child tax benefit is taking.

**Senator Di Nino:** I will make just one comment, and correct me if I am wrong. Would I be correct in saying that Bill C-80 will provide some \$2.1 billion more over 5 years to needy people a lot more quickly in a non-taxable manner? Would that be a correct way for me to describe it?

**Mr. Bennett:** I think that is a good summary of it. Another key feature, of which I am quite proud in terms of its design, is its flexibility and its capacity to change the level of benefits quickly to reflect changes in circumstances of families, which is an important feature for a number of Canadians in difficult circumstances.

**Senator Bonnell:** I noticed you said that this system benefits children residing in Canada. Therefore they do not have to be Canadian citizens, as long as they reside in Canada? They could be Americans?

**Mr. Bennett:** That is correct.

**Senator Bonnell:** As long as the children are residing in Canada?

**Mr. Bennett:** That is right.

**Senator Bonnell:** How many days do they have to be here before they are accepted?

**Mr. Rod Hagglund, Assistant Director General, Policy and Legislation, Income Security Programs, Health and Welfare Canada:** If the children are landed immigrants, they would be qualified the month they arrive, and the benefit could be paid the month following. If they are Canadian citizens returning to the country, the same thing would apply. However, if they come to Canada on 'visitors' permits, it takes 18 months. It varies by categories which basically relate to the degree of attachment to Canada that is exhibited here. An immigrant is basically coming to Canada to stay.

**Senator Bonnell:** So his statement is not altogether true, then. Anyone residing in Canada is not eligible for the benefit. They have to be either a landed immigrant or they have to be receiving income back home, or something of that nature? In other words, the fact that they reside in Canada is not the only qualifying feature?

**Mr. Hagglund:** Well, "resident in Canada" is a legal status. You go through all the categories of people residing in Canada, and there is a point at which they would qualify for a benefit. Most of them qualify immediately.

**Senator Bonnell:** But if they are living here, that does not mean that they are residing here? They are resident in their home state, but they are living here? To me, if you reside in Canada, you live in Canada. You are here, and that is what the

[Traduction]

ce nouveau programme, mais j'ai cru détecter une énorme approbation quant à l'orientation générale de cette nouvelle prestation fiscale pour enfants.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne ferai qu'un seul commentaire. Corrigez-moi si je me trompe. Sauf erreur, le projet de loi C-80 offrira à ceux qui en ont vraiment besoin, sur une base non imposable et plus rapide, quelque 2,1 milliards de dollars de plus répartis sur une période de cinq ans. Mon interprétation est-elle correcte?

**M. Bennett:** En gros, c'est cela. L'autre élément clé du régime dont je suis très fier est sa souplesse et sa capacité à réagir aux changements de circonstances familiales et de modifier en conséquence et rapidement le niveau des prestations. Pour les Canadiens en difficulté c'est très important.

**Le sénateur Bonnell:** Vous avez dit que ce régime vise les enfants résidant au Canada. Par conséquent, ils n'ont pas besoin d'être canadiens, à condition qu'ils résident au Canada? Ils pourraient être américains?

**M. Bennett:** C'est exact.

**Le sénateur Bonnell:** À condition que ces enfants résident au Canada?

**M. Bennett:** C'est exact.

**Le sénateur Bonnell:** Quelle durée de résidence faut-il pour y avoir droit?

**M. Rod Hagglund, directeur général adjoint, Politiques et législation, Programme de la sécurité du revenu, Santé et Bien-être Canada:** Si les enfants ont obtenu le droit d'établissement, ils y ont droit dès leur mois d'arrivée et la prestation est payable le mois suivant. S'ils ont la citoyenneté canadienne et qu'ils reviennent au pays, c'est la même chose. Cependant, s'ils sont au Canada en vertu d'un permis de visiteur, le délai est de 18 mois. Il y a plusieurs catégories correspondant aux divers statuts de résidence au Canada. On considère qu'un immigrant vient au Canada pour y rester.

**Le sénateur Bonnell:** Il n'est pas donc tout à fait vrai de dire que toute personne résidant au Canada a droit à cette prestation. Il faut soit avoir obtenu le droit d'établissement, soit toucher un revenu ou quelque chose de ce genre? En d'autres termes, le fait de résider au Canada n'est pas la seule condition à remplir?

**M. Hagglund:** Le statut de «résident au Canada» est un statut légal. Il y a toutes sortes de catégories de résidents au Canada correspondant à des conditions à remplir différentes. Pour la majorité, ces conditions sont remplies immédiatement.

**Le sénateur Bonnell:** Mais s'ils vivent au Canada, cela ne veut pas dire qu'ils y résident? Ils sont résidents de leur pays d'origine mais ils vivent ici? Pour moi, résider au Canada c'est vivre au Canada. Être ici, c'est ce que veut dire «résider»

[Text]

word "residing" means to me, but probably not to anyone in the Department of Finance.

**Mr. Bennett:** No, I do not think there is any significant disagreement.

**Senator Bonnell:** But why did he say "the landed immigrant so long" and "the returning Canadian so long" rather than saying "the people who reside in Canada" like you said?

**Mr. Bennett:** At what point they are resident in Canada becomes an issue when someone is entering the country. For a landed immigrant coming into the country, as soon as they are here in month one, they get the benefit in month two, as quickly as—

**Senator Bonnell:** Well, that is the landed immigrant. You said "any children residing in Canada".

**Mr. Bennett:** They would then be residing in Canada.

**Senator Bonnell:** I know they would be, but I am talking about a person who is not yet a landed immigrant.

**Mr. Bennett:** A visitor?

**Senator Bonnell:** A visitor residing in Canada, living with his grandmother, for example.

**Mr. Bennett:** I do not know about the case of the grandmother.

**Mr. Hagglund:** If the child is residing with a grandmother who is a resident in Canada, then the grandmother would qualify, probably, as a parent under this program and could receive benefits immediately.

**Senator Bonnell:** Probably or could? Which?

**Mr. Hagglund:** If the grandmother was not a resident of Canada, she would not qualify.

**Senator Bonnell:** So the grandmother must be residing in Canada as well as the child?

**Mr. Hagglund:** Yes. The recipient must be a resident of Canada.

**Senator Bonnell:** The parent. So a child being a resident of Canada has no bearing? The mother or the father who receives the cheque must be a resident in Canada?

**Mr. Hagglund:** Both the child and the parent must be residents. One of the parents must be a resident of Canada, and the child must be a resident.

**Senator Bonnell:** But if they are not landed immigrants and if they are not Canadians coming back home and are merely living with their mother who is a Canadian citizen—and their father is an American citizen—and the child comes here to live with the mother for six months, they could not get the benefit?

[Traduction]

pour moi mais probablement pas pour tout le monde au ministère des Finances.

**M. Bennett:** Non, je ne crois pas qu'il y ait de désaccord profond.

**Le sénateur Bonnell:** Mais pourquoi a-t-il parlé de personnes «qui obtiennent le droit d'établissement à condition» et «qui reviennent au pays à condition», plutôt que de «résidents au Canada», comme vous l'avez fait?

**M. Bennett:** La question de savoir quand ils deviennent des résidents se pose dès qu'ils arrivent au Canada. L'immigrant qui est au Canada depuis un mois et qui obtient le droit d'établissement bénéficie de cette prestation le deuxième mois tout comme. . .

**Le sénateur Bonnell:** Il s'agit des immigrants reçus. Vous avez dit «tous les enfants résidant au Canada».

**M. Bennett:** Ils sont considérés comme des résidents.

**Le sénateur Bonnell:** Je comprends fort bien mais je parle de ceux qui n'ont pas encore obtenu le droit d'établissement.

**M. Bennett:** Les visiteurs?

**Le sénateur Bonnell:** Un visiteur résidant au Canada, vivant chez sa grand-mère, par exemple.

**M. Bennett:** Je ne connais pas le cas des grands-mères.

**M. Hagglund:** Si l'enfant réside chez une grand-mère qui est résidente au Canada, la grand-mère a droit à ces prestations, probablement, en tant que parent dans ce programme et peut immédiatement les recevoir.

**Le sénateur Bonnell:** Probablement ou peu? Lequel des deux?

**M. Hagglund:** Si la grand-mère n'est pas résidente du Canada, elle n'y a pas droit.

**Le sénateur Bonnell:** La grand-mère doit donc résider tout comme l'enfant au Canada?

**M. Hagglund:** Oui. Le bénéficiaire doit être un résident du Canada.

**Le sénateur Bonnell:** Le parent. Que l'enfant soit ou non résident du Canada n'a pas d'importance? C'est la mère ou le père qui reçoit le chèque qui doit être résident au Canada.

**M. Hagglund:** L'enfant et le parent doivent tous les deux être résidents. Un des parents doit être résident au Canada et l'enfant doit être résident au Canada.

**Le sénateur Bonnell:** Mais s'ils n'ont pas obtenu le droit d'établissement et s'il ne s'agit pas de Canadiens rentrant au pays et qu'ils vivent simplement avec leur mère qui est citoyenne canadienne—et que leur père est citoyen américain—et que l'enfant vient vivre ici avec sa mère pendant six mois, ils ne peuvent bénéficier de cette prestation?



[Text]

**Mr. Hagglund:** It would depend on the determination that the child is resident in Canada, but in the situation you describe, it is quite possible that the child would be considered to be residing with the parent for that six-month period and the benefits would begin immediately.

**Senator Bonnell:** Why do you say "quite possible"? Is that the way it works? Are you pussyfooting—

**Mr. Hagglund:** I am not pussyfooting around, sir. You are describing situations that are on the marginal edge of whether or not a child is resident.

**Senator Bonnell:** Let us say that the mother is a Canadian citizen, the father lives in the United States, and the child is with the father. The child comes to visit the mother during the school holidays in July and August. Can that mother receive the child benefit for that child while the child is in Canada?

**Mr. Hagglund:** As you just described it, I think not, because the child would not be a resident of Canada at all.

**Senator Bonnell:** But the child is residing with the mother?

**Mr. Hagglund:** Residing is something which has a little more permanence to it than just visiting.

**Senator Bonnell:** Is that defined in the act?

**Mr. Hagglund:** It is defined in the Income Tax Act. It has been a definition in the Income Tax Act for many years, I think.

**Senator Bonnell:** Go ahead, Mr. Bennett. You are the fellow who said the word.

**Mr. Bennett:** I got us into this trouble, and I do not know whether or not this gets us out of it. The rules that we are attempting to apply to the child tax benefit are essentially the rules that are now applied by the Department of Health and Welfare for the Family Allowance Program. They are not exactly the same, but they are approximately the same, so that those same sorts of issues arise when it comes to who should get family allowances under the current regime. It depends upon the issues that Mr. Hagglund was describing to you. Issues such as whether or not someone is a resident of the country very often depend on the facts of the case. That is one of the reasons I think Mr. Hagglund was hesitating, because you must be precise about the exact circumstances of the family and the child, and whether they fit the test of residency.

These are not new hurdles that we are attempting to leap over. They are hurdles we have had to leap over in administering the Family Allowance Program as well.

**Mr. Keith Horner, Chief, Tax Analysis, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** I

[Traduction]

**M. Hagglund:** Cela dépend si on considère que l'enfant réside au Canada, et dans l'exemple que vous donnez, il est tout à fait possible qu'on considère que l'enfant réside avec ce parent pendant cette période de six mois et les prestations sont immédiatement versées.

**Le sénateur Bonnell:** Pourquoi dites-vous «tout à fait possible»? Est-ce vraiment ainsi? Ou essayez-vous d'éluder. . .

**M. Hagglund:** Je n'essaie pas d'éluder la question, monsieur. Vous me donnez des exemples très marginaux de détermination du statut de résident.

**Le sénateur Bonnell:** Disons que la mère est citoyenne canadienne, que le père vit aux États-Unis et que l'enfant vit avec son père. L'enfant vient rendre visite à sa mère pendant les vacances scolaires en juillet et en août. Cette mère peut-elle toucher cette prestation pour enfants pendant qu'il est aux Canada?

**M. Hagglund:** Dans votre exemple, je ne le pense pas car l'enfant dans un tel cas ne serait pas du tout un résident du Canada.

**Le sénateur Bonnell:** Mais l'enfant réside avec la mère?

**M. Hagglund:** La résidence implique quelque chose d'un peu plus permanent qu'une simple visite.

**Le sénateur Bonnell:** Elle se définit dans la loi?

**M. Hagglund:** C'est défini dans la Loi de l'impôt. Je crois que cette définition y figure depuis de nombreuses années.

**Le sénateur Bonnell:** Allez-y, monsieur Bennett. C'est vous qui l'avez dit.

**M. Bennett:** C'est moi qui est créé le problème et je ne suis pas sûr d'avoir la solution. Les règles que nous essayons d'appliquer à la prestation fiscale pour enfants sont essentiellement les règles actuellement appliquées par le ministère de la Santé et du Bien-être dans le Programme d'allocations familiales. Elles ne sont pas exactement les mêmes, mais elles sont approximativement les mêmes, si bien que le même genre de questions se pose quand il s'agit de déterminer qui devrait bénéficier des allocations familiales dans le régime actuel. Cela dépend des aspects que M. Hagglund a soulevés. Déterminer si oui ou non quelqu'un est un résident dépend très souvent de faits particuliers à chaque cas. Je crois que c'est une des raisons qui a fait hésiter M. Hagglund car il faut être précis quant aux circonstances exactes de la famille et de l'enfant pour déterminer s'ils répondent aux critères de résidence.

Il ne s'agit pas d'obstacles nouveaux que nous essayons de franchir. Ce sont des obstacles qu'il nous a toujours fallu franchir dans l'administration du Programme d'allocations familiales.

**M. Keith Horner, chef, Politique sociale, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de**

[Text]

believe only one change has been made from the "family allowance" definition, and that is to allow refugees, in some cases, to receive the benefit earlier than they could get the family allowance benefit.

**Senator Bonnell:** Now you are telling me refugees can receive the benefit without being landed immigrants?

**Mr. Bennett:** That is correct?

**Senator Bonnell:** They reside in Canada and therefore they can receive these benefits? I got the impression that you made a statement and your colleague was trying to cover up for you because he figured you went too far. I am not too sure yet what the real facts are. Perhaps we can put that to the minister.

I see that Mr. Bennett is the Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, Department of Finance. That is a very important job, but why do we not have before us the Senior Assistant Deputy Minister of Social Services and Health and Welfare? It seems to me that this Health and Welfare program now becomes a tax program.

**Mr. Bennett:** It is a joint effort, as you can see by the officials around this end of the table. I do not think the fact that I am here reflects any less in a social sense on the nature of the program and the nature of the support that it provides. The fact of the matter is that it is driven off the Income Tax Act, as were many of the other components of support for families. There is the Family Allowance Program, as I mentioned, but also the child credit, which was part of the income tax system. The refundable child tax credit was also part of the income tax system. The income tax system, and in particular the personal income tax system, must be sensitive to the needs of different taxpayers. Therefore, we must work closely with our colleagues at Health and Welfare Canada and Revenue Canada to ensure that we have designed a tax system that does meet those needs and is sensitive to the social policy concerns of the department and of the Minister of Health and Welfare. That is what we have done.

The bill before us is a bill that attempts to integrate the new benefit package into the Income Tax Act, but does so in a way that involves the Health and Welfare branch of the government so that they can participate fully in the delivery of the benefits, and so that they are sensitive to who is receiving such benefits and under what circumstances.

**Senator Bonnell:** You are saying that Health and Welfare Canada is only a branch of the department and not a department of the government?

[Traduction]

**l'impôt, ministère des Finances:** Je crois que le seul changement par rapport à la définition applicable dans le cas des allocations familiales est celui concernant les réfugiés qui dans certains cas autorise un versement plus rapide de la prestation, comparativement à l'allocation familiale.

**Le sénateur Bonnell:** Vous me dites maintenant que les réfugiés peuvent toucher ces prestations sans avoir obtenu le droit d'établissement?

**M. Bennett:** C'est exact?

**Le sénateur Bonnell:** Ils résident au Canada et par conséquent ils peuvent toucher ces prestations? J'ai eu l'impression que vous aviez été un peu trop loin et que votre collègue essayait de rattraper ce que vous aviez dit. Je ne suis toujours pas sûr d'avoir compris. Il faudra peut-être que nous posions la question au ministre.

Je vois que M. Bennett est le sous-ministre adjoint principal pour la Direction de la politique de l'impôt du ministère des Finances. C'est un poste très important mais pourquoi le sous-ministre adjoint principal des services sociaux pour Santé et Bien-être n'est-il pas là? Il me semble que ce programme de Santé et Bien-être est maintenant devenu un programme fiscal.

**M. Bennett:** Comme la présence de ces fonctionnaires autour de nous vous le montre, il s'agit d'une entreprise commune. Je ne pense pas que ma présence diminue en rien l'aspect social de ce programme et l'aide qu'il offre. Comme bien d'autres éléments de l'aide aux familles, le véhicule en est la Loi de l'impôt sur le revenu. Il y a le Programme d'allocations familiales, comme je l'ai dit tout à l'heure, mais aussi le crédit pour enfants qui était un des éléments du régime d'impôt sur le revenu. Le crédit d'impôt remboursable pour enfants faisait également partie du régime d'impôt sur le revenu. Le régime d'impôt sur le revenu et en particulier le régime d'impôt sur le revenu des particuliers doivent être sensibles aux besoins des différents contribuables. En conséquence, il nous faut travailler en étroite collaboration avec nos collègues de Santé et Bien-être Canada ainsi que ceux de Revenu Canada pour nous assurer que notre régime fiscal répond à ces besoins et tient compte des politiques sociales du ministère et du ministère de la Santé et du Bien-être. C'est ce que nous avons fait.

Le projet de loi dont nous sommes saisis a pour objet d'intégrer ce nouveau train de prestations à la Loi de l'impôt sur le revenu, mais en impliquant les services de Santé et Bien-être du gouvernement afin qu'ils aient pleinement connaissance des modalités de versement de ces prestations, de ceux qui les reçoivent et dans quelles circonstances.

**Le sénateur Bonnell:** Vous dites que Santé et Bien-être Canada n'est qu'un service du ministère et non pas un ministère du gouvernement?



[Text]

**Mr. Fortier:** This new benefit does require the joining of forces of various departments in order to make it work. The Department of Health and Welfare is very much involved in the development and delivery of this new benefit. The fact that I am not the Assistant Deputy Minister and the ADM —Mr. Bennett's equivalent—is not here today only reflects on the way we work in our branch.

Normally, Income Security Programs policy is developed in my directorate. I represent the Department of National Health and Welfare on matters relating to old age security, Canada Pension Plan and family allowances. I have been here before sponsoring legislation. I do not think you should be reading into this any indication of the level or importance that the department places on this legislation.

**Senator Bonnell:** I place importance on it for a couple of reasons: First, it came down in the budget. The Minister of Finance brought it in, not the minister in charge of health and social welfare.

**Mr. Bennett:** To be fair, it was seen as a joint effort, even at that point. The white paper that was tabled with the budget was a white paper from the Minister of Health and Welfare Canada. He signed the white paper in the introduction, but it was very much a creation of both the Minister of Health and Welfare Canada and the Minister of Finance. It was delivered, as it happens, with the budget because of the major financial consequences of making this change, and the tax policy consequences in making the change. Therefore it was integrated with the budget, but it was very much a joint product. As I say, the white paper was the white paper of the Minister of National Health and Welfare.

**Mr. Fortier:** We have to remember that a key feature of this program is that there will be linkage of social characteristics or social benefits with the utilization of information being produced by the Department of National Revenue: For example, income information. The program is being implemented in as efficient a manner as we could figure out by using the information directly from the income tax files. In that way, we will minimize the amount of paperwork that Canadians will have to go through in order to qualify for the benefit. Therefore the fact that there is more than one government department involved is very much reflective of the nature of this new benefit.

**Senator Bonnell:** People tell me, from the notices they receive and what they have seen in the paper, that the Minister of Finance now dictates social policy through his tax bills, budget bills and budget legislation. No longer is the Department of Health and Welfare dictating social policies.

[Traduction]

**M. Fortier:** Le succès de cette nouvelle prestation demande que plusieurs ministères mettent leurs forces en commun. Le ministère de la Santé et du Bien-être joue un rôle de premier plan dans la mise au point et l'exécution de ce nouveau programme. Le fait que je ne sois pas le sous-ministre adjoint et que le sous-ministre adjoint—l'équivalent de M. Bennett—n'est pas là aujourd'hui traduit seulement notre manière de travailler dans notre direction.

Normalement c'est ma direction qui a la responsabilité de l'élaboration de la politique des programmes de la sécurité du revenu. Je représente le ministère de la Santé et du Bien-être social pour les questions relatives à la sécurité de vieillesse, au Régime de pensions du Canada et aux allocations familiales. Je suis déjà venu ici présenter des propositions de loi. Je ne pense pas que vous devriez y voir une indication de l'importance qu'accorde le ministère à cette mesure législative.

**Le sénateur Bonnell:** J'y accorde une importance pour plusieurs raisons: premièrement, cette mesure figurait dans le budget. C'est le ministre des Finances qui l'a proposée et non pas le ministre responsable de la Santé et du Bien-être social.

**M. Bennett:** Soyons justes, il s'agissait déjà d'une entreprise commune. Le Livre blanc déposé avec le budget était celui du ministre de la Santé et du Bien-être. C'est lui qui a signé l'introduction mais c'était le fruit des réflexions du ministre de la Santé et du Bien-être et du ministre des Finances. Il a été déposé avec le budget à cause des importantes conséquences financières que ce changement entraînait et de ses répercussions sur la politique fiscale. Il a donc été intégré au budget mais il s'agissait d'une initiative commune. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ce livre blanc était celui du ministre de la Santé et du Bien-être social.

**M. Fortier:** Il ne faut pas oublier qu'un élément clé de ce programme est l'utilisation des renseignements produits par le ministère du Revenu national pour dessiner le profil social donnant droit à ces prestations: par exemple, les renseignements sur les revenus. Ce programme sera appliqué de la manière la plus efficace imaginable en nous servant des renseignements fournis directement par les dossiers d'impôt sur le revenu. De cette manière, nous minimiserons le nombre de formulaires à remplir par les Canadiens pour avoir droit à cette prestation. Le fait que plusieurs ministères coopèrent traduit la volonté reflétée par cette nouvelle prestation.

**Le sénateur Bonnell:** Les gens me disent qu'ils ont l'impression, d'après les avis qu'ils reçoivent, d'après ce qu'ils lisent dans les journaux, que c'est désormais le ministre des Finances qui dicte les politiques sociales par le biais de ses projets de loi fiscaux, ses projets de loi budgétaires et sa légis-

[Text]

**Mr. Bennett:** Senator, I cannot give you a blow-by-blow rundown of what took place in the process of developing this measure as outlined in the white paper, but the discussions that took place at the officials level between the Department of Finance and the Department of Health and Welfare, and between the Minister of Finance and the Minister of Health and Welfare, were extensive. It was certainly not the case that there was a senior department forcing a junior department to accept any particular policy change. It was very much a joint effort, and is very much a joint effort today.

**Mr. Fortier:** This program is part of the Brighter Futures Program, which is piloted by the Department of National Health and Welfare and is in response to the National Year of the Child. Basically, it is one of the key features of Canada's response to this initiative. This initiative was directly piloted by the Minister of National Health and Welfare and the minister was directly involved in the preparation, development and decisions that relate to this new child tax benefit.

**Senator Bonnell:** I am not suggesting that the bureaucrats of these departments decided that it should go through the Department of Finance instead of the Department of Health and Welfare, but the ministers involved should be here to tell us how they reached this policy—or were they told from the top what they were to do? Perhaps the Prime Minister is the man who told the Minister of Finance, "This is what you have to do." I do not expect a response to that question because, if you do respond, you might lose your jobs.

However, from the point of view of the public, they view this change as the loss of universality; as the department of the government usually involved with social issues no longer being involved, and the finance department dictating to them. In the National Year of the Child, do you think that the child will be happy to see the universality feature of the Family Allowance being eroded for the benefit of these people in this new income tax bracket?

Recently, the Honourable Lowell Murray was asked if he thought this change was a good thing, and he said, "Do you think bank managers should get family allowance?" I did not think they did; I thought the children did. He then said, "Do you think senators should receive this benefit?" The idea being, of course, that they should not because they already receive too much income.

However, with the Department of Finance now being responsible for this plan instead of the Department of Health

[Traduction]

lation budgétaire. Ce n'est plus le ministère de la Santé et du Bien-être qui dicte les politiques sociales.

**M. Bennett:** Monsieur le sénateur, je ne peux vous commenter coup par coup le déroulement du processus qui a mené à cette mesure proposée dans le Livre blanc, mais les discussions qui ont eu lieu au niveau des fonctionnaires entre le ministère des Finances et le ministère de la Santé et du Bien-être, et entre le ministre des Finances et le ministre de la Santé et du Bien-être ont été exhaustives. Il n'a certes pas été question de faire accepter par un plus petit ministère un changement de politique imposé par un plus gros ministère. C'était un effort commun, et c'est toujours un effort commun aujourd'hui.

**M. Fortier:** Ce programme fait partie du programme Grandir ensemble, mis de l'avant par le ministère de la Santé et du Bien-être social, dans le cadre de l'Année nationale de l'enfant. C'est un des éléments clés de la réaction du Canada à cette idée. La mesure a été pilotée directement par le ministre de la Santé et du Bien-être social; le ministre a participé directement à l'élaboration de cette nouvelle prestation fiscale pour enfants et aux décisions qui l'ont entourée.

**Le sénateur Bonnell:** Je ne veux pas dire que ce sont les bureaucrates de ces ministères qui ont décidé de passer par le ministère des Finances plutôt que le ministère de la Santé et du Bien-être social, mais il me semble que les ministres intéressés devraient être présents pour nous dire de quelle façon ils en sont arrivés à cette politique—est-il possible qu'ils aient reçu des ordres de plus haut? Est-ce le premier ministre qui a dit au ministre des Finances: «Voici ce que vous allez faire.» Je ne m'attends évidemment pas à ce que vous répondiez à cette question, parce que, si vous le faisiez, vous risqueriez de perdre votre emploi.

Aux yeux du public, ce changement signifie la disparition de l'universalité; le ministère qui s'est occupé jusqu'ici des questions sociales se désiste et se laisse dicter sa politique par le ministère des Finances. Au cours de l'Année nationale de l'enfant, croyez-vous que les enfants seront heureux de voir l'affaiblissement du principe de l'universalité des allocations familiales au profit des gens qui se trouvent dans cette nouvelle tranche d'imposition?

L'honorable Lowell Murray s'est vu demander récemment si, selon lui, ce changement était positif. Il a répondu: «Croyez-vous que les directeurs de succursales bancaires devraient recevoir des allocations familiales?» À ma connaissance, ils ne les recevaient pas. C'était les enfants qui les recevaient. Il a ajouté: «Croyez-vous que les sénateurs devraient recevoir ces prestations?» Il voulait sans doute dire qu'ils ne devraient pas les recevoir parce qu'ils avaient déjà un revenu trop élevé.

Puisque c'est maintenant le ministère des Finances qui est chargé de ce programme, et non pas le ministère de la Santé et



[Text]

and Welfare, the department that usually deals with social services, our medicare plan could also disappear because, again, it is based on income. The universality is gone; for example, the bank manager is making too much income so he no longer qualifies for medicare. This all started by taking away in January from his little children the money that is rightfully theirs—that is, his Family Allowance cheque.

I wish to ask you another question concerning the January deadline, because I understand that we have to deal with this matter quickly; and we, as senators, will come back and pass this bill for you as quickly as we can so that you have no trouble preparing the advertisements in time. My question is: Is it a coincidence that Canadians will receive their first cheque under this new system in January, plus their last cheque under the previous system, which they should also receive in January, or is the truth of the matter that it will make the government look good to be sending out all these cheques just before an election? Do you think there is any policy or strategy involved here?

**Senator Forrestall:** Good thinking.

**Senator Bonnell:** Parliament has been debating matters concerning the Constitution, and because of the length of that debate on the Constitution, we are in danger of losing the trust of Canadians. In fact, a lot of people across the West are inclined to say “no” in the upcoming referendum, because they have no trust in this government. However, we will rectify that situation in the not-too-distant future.

Was there any communication between the provinces and the federal government concerning this new change? Did you talk to the ministers? Have the health and welfare ministers and finance ministers been up here and have they held a conference and agreed to this new system?

**Mr. Fortier:** Yes, there have been discussions at the officials level.

**Senator Bonnell:** At the officials level, but not at the ministerial level?

**Mr. Fortier:** There has been a federal-provincial conference at which the federal minister discussed this with his provincial colleagues. As Mr. Bennett indicated previously, there are on-going negotiations with Alberta and Quebec to continue the tradition we had established with respect to family allowances; that is, to vary the rates in Quebec with respect to age and family size. With respect to the situation in Alberta, the negotiations are continuing, and there have been substantial discussions in that respect.

**Senator Bonnell:** But were any agreements reached in this regard? Did they agree with the idea?

**Mr. Fortier:** Alberta and Quebec, as I indicated, have agreed to continue varying their rates. With respect to discus-

[Traduction]

du Bien-être social, dont la vocation est d'administrer les services sociaux, notre programme d'assurance-maladie pourrait disparaître à son tour. Le revenu pourrait intervenir à ce niveau également. Il n'y a plus d'universalité; comme le directeur de succursale bancaire a un gros revenu, il n'est plus admissible à l'assurance-maladie. Tout cela a commencé en janvier lorsque ses enfants ont cessé de recevoir ce qui leur appartenait—chèque d'allocations familiales.

Je vous pose une autre question au sujet de l'échéance de janvier. Je crois comprendre que nous sommes pressés. Nous devons revenir, nous les sénateurs, pour adopter ce projet de loi le plus tôt possible afin que vous puissiez préparer la publicité qui précédera l'introduction de la mesure. Le fait que les Canadiens recevront leur premier chèque en janvier en vertu de ce nouveau système, en même temps que leur dernier chèque selon l'ancien système, lequel était également prévu pour janvier, est-il une coïncidence, ou est-ce une manœuvre pour bien faire paraître le gouvernement juste avant une élection? Y a-t-il une politique ou une stratégie derrière cette décision?

**Le sénateur Forrestall:** Bon raisonnement.

**Le sénateur Bonnell:** Le Parlement s'est attardé sur la Constitution. À cause du temps qui est accordé à ce débat, nous risquons maintenant de perdre la confiance des Canadiens. De fait, bien des gens dans l'Ouest seront portés à répondre «non» au prochain référendum parce qu'ils ne font plus confiance à ce gouvernement. Nous remédierons d'ailleurs à cette situation dans un avenir pas très lointain.

Y a-t-il eu des échanges entre les provinces et le gouvernement fédéral au sujet de ce changement? Avez-vous communiqué avec les ministres? Les ministres de la Santé et du Bien-être social ainsi que les ministres des Finances se sont-ils réunis ici en conférence et ont-ils souscrit à cette mesure?

**M. Fortier:** Oui, il y a eu des discussions au niveau des hauts fonctionnaires.

**Le sénateur Bonnell:** Non pas au niveau des ministres cependant.

**M. Fortier:** Il y a eu une conférence fédérale-provinciale au cours de laquelle le ministre fédéral en a discuté avec ses homologues provinciaux. Comme M. Bennett l'a indiqué plus tôt, il y a des négociations continues avec l'Alberta et le Québec selon la tradition établie relativement aux allocations familiales qui fait, par exemple, que les taux au Québec peuvent varier selon l'âge et la taille de la famille. En ce qui concerne l'Alberta, les négociations se poursuivent; la présente mesure y a fait l'objet de nombreuses discussions.

**Le sénateur Bonnell:** Y a-t-il eu effectivement entente en ce qui concerne la mesure?

**M. Fortier:** L'Alberta et le Québec, comme je l'ai souligné, ont convenu de continuer de modifier leurs taux. Pour

[Text]

sions and agreement with the provinces, there has been an exchange between ministers.

**Senator Bonnell:** An exchange?

**Senator MacDonald:** I have a supplementary question. Are there any safeguards to prevent the provinces from reducing the amount of social assistance as a result of the reduced income the recipients will receive?

**Mr. Fortier:** Our minister has raised that very issue with his colleagues. He has asked them to make sure that no action will be taken that would be detrimental to social assistance recipients. That is where the matter lies.

**Senator MacDonald:** He has just been given assurances; there are no mechanisms.

**Mr. Fortier:** There are no mechanisms. You must remember that we work in a federal-provincial environment. Social assistance is a provincial jurisdiction, and the provinces therefore have authority to configure their programs in the way they wish. The federal government does cost-share benefits under the Canada Assistance Plan, but basically it is a provincial jurisdiction. Our minister has made that point very clearly with his provincial colleagues.

**Senator Stanbury:** I have another small supplementary question. It is not unusual for the federal government to make agreements with the provinces on issues such as this. In the health field there are such agreements, and in that respect they must also be dealing with the Canada Assistance Plan. I am not sure how that is done, whether it is legislated or by agreement. In any event, is there any commitment on the part of the provinces not to cap their assistance because of this legislation?

**Mr. Fortier:** The Canada Assistance Plan agreement provides for the cost-sharing benefits for the provinces. The federal government will cost-share programs at the behest of the provinces. That is the extent of the actual authority and power that the federal government has at this point.

**Senator Stanbury:** So there is no agreement that they will not take steps to cap their assistance?

**Mr. Fortier:** No. These issues are raised, discussed and resolved as they occur. In the past, family allowances were introduced and they were passed on. The child tax credit was introduced and it was passed on. There is no reason to believe that this will not happen this time.

**The Acting Chairman:** Before continuing with another questioner, I wish to address the important question raised by our colleague Senator Bonnell concerning the definition of "eligible individual". If we look at page eight of the bill, we see the technical definition there, and explicit reference is made to the individual who has been determined to be a Con-

[Traduction]

ce qui est des discussions et de la possibilité d'une entente avec les provinces, il y a eu un échange entre les ministres.

**Le sénateur Bonnell:** Un échange?

**Le sénateur MacDonald:** Une question complémentaire, si vous le permettez. Y a-t-il des dispositions de garantie qui empêchent les provinces de réduire proportionnellement le montant de l'aide sociale?

**M. Fortier:** Notre ministre a soulevé cette question auprès de ses homologues. Il leur a demandé de ne prendre aucune mesure négative en l'endroit des assistés sociaux. Nous en sommes là actuellement.

**Le sénateur MacDonald:** Il a simplement reçu des assurances en réponse; il n'y a pas de mécanisme comme tel qui puisse prévenir une telle situation.

**M. Fortier:** Non. Nous travaillons dans un contexte fédéral-provincial. L'aide sociale est de compétence provinciale. Les provinces ont donc le pouvoir d'établir leurs programmes de la façon qu'elles l'entendent. Le gouvernement fédéral participe au coût des prestations en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, mais il doit essentiellement respecter la compétence provinciale. Notre ministre l'a clairement indiqué lorsqu'il a rencontré ses homologues provinciaux.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai également une brève question complémentaire. N'était-il pas inusité que le gouvernement fédéral conclue des ententes avec les provinces dans ce genre de situation? Il y a des ententes dans le domaine de la santé, et il y a des ententes qui doivent impliquer le Régime d'assistance publique du Canada. Je ne sais pas si on procède par loi ou par entente. Ce que je veux savoir, c'est s'il y en a une qui empêche les provinces de plafonner leur aide par suite de l'introduction de cette mesure.

**M. Fortier:** Le Régime d'assistance publique du Canada prévoit le partage des coûts des prestations avec les provinces. Le gouvernement fédéral intervient à la demande des provinces. C'est l'étendue de ses pouvoirs en la matière pour l'instant.

**Le sénateur Stanbury:** Il n'y a donc pas d'entente qui empêche les provinces de plafonner leur aide?

**M. Fortier:** Non. S'il y a des problèmes, ils sont discutés et réglés au fur et à mesure. Par le passé, les allocations familiales se sont rajoutées. Le crédit d'impôt pour enfants s'est également rajouté. Il n'y a pas de raison de penser que les provinces vont réagir différemment cette fois-ci.

**Le président suppléant:** Avant de donner la parole à un autre intervenant, je désire revenir sur un point important qu'a soulevé notre collègue, le sénateur Bonnell, concernant la définition de «particulier admissible». À la page 8 du projet de loi, la définition mentionne explicitement une personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu.



[Text]

vention refugee. That happens to be a matter of great interest to this committee, since we have just completed a pre-study of the bill relating to immigration. Is that not the section, colleagues, that provides Senator Bonnell and our committee with the technical response?

**Mr. Hagglund:** Yes, that is correct, sir. In fact, that provision means that people who have been determined to be Convention refugees, but who have not yet received landed immigrant status—which is something that happens only after a person is declared a refugee—will be entitled to receive benefits. That is a difference from the Family Allowance Program where the person had to wait until he or she was declared a landed immigrant.

More technically, that is true if either of the parents meets the definitions. It is not a requirement that both parents have their refugee papers. If one does, then that is sufficient.

**Senator Bosa:** Senator Bonnell made reference to the fact that this may be the beginning of the end of universality. We now have the family allowance clawback and the old age security clawback. Rather than the beginning of the end, we are well on the road to the end of the universality of programs.

**Mr. Bennett,** in your department or in any other department that you are aware of, are studies being conducted into the possibility of doing away with the universality of medicare, through such measures as the charging user fees? Has a study like that been done, or is one now being done?

**Mr. Bennett:** No, no study on that issue is being done.

**Senator Bonnell:** You mean, in your department?

**Mr. Bennett:** In my department or, to my knowledge, elsewhere in the government.

**Senator Bonnell:** Do other ministers tell you what they are doing?

**Mr. Bennett:** Not always, no.

To return to the question of universality, this program takes scarce dollars and targets them better so that those at the upper end do not receive benefits. It is the case under this program that 84 per cent or 85 per cent of families still receive benefits. The focus is to provide additional benefits at the low end.

Historically, on the question of universality, when it came to programs of this type, people and social commentators wanted the programs to be universal because they did not want to have bureaucrats income-testing people and asking them to divulge all their income and assets in order that the

[Traduction]

C'est un point qui intéresse particulièrement ce comité, parce que nous venons justement de terminer une étude préalable du projet de loi concernant l'immigration. Cette disposition du projet de loi ne répond-elle pas à la question du sénateur Bonnell et du comité?

**M. Hagglund:** En effet, monsieur le président. Cette disposition signifie que les personnes dont le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu, mais qui n'ont pas encore obtenu le droit d'établissement—étape qui vient après seulement la reconnaissance du statut de réfugié—ont droit aux prestations. Dans le cadre du programme d'allocations familiales, ces gens devaient attendre de recevoir le droit d'établissement.

Le droit aux prestations est conféré si l'un ou l'autre des parents satisfait aux définitions. Il n'est pas nécessaire que les deux parents aient leurs papiers de réfugié. Il suffit que l'un d'entre eux les ait.

**Le sénateur Bosa:** Le sénateur Bonnell a émis l'avis que cette mesure pouvait représenter le début de la fin du principe de l'universalité. Il y a déjà une clause de récupération pour les allocations familiales et la pension de sécurité de la vieillesse. Ne parlons pas de début de la fin, mais bien de la fin du principe de l'universalité en ce qui concerne tous ces programmes.

Monsieur Bennett, à votre ministère ou un autre ministère, y a-t-il des études, à votre connaissance, sur la possibilité de mettre fin à l'universalité de l'assurance-maladie par le truchement de mesures comme l'introduction de tickets modérateurs? Y a-t-il ou y a-t-il eu des études en ce sens?

**M. Bennett:** Aucune étude sur ce sujet n'est actuellement menée.

**Le sénateur Bonnell:** À votre ministère?

**M. Bennett:** À mon ministère ou à un autre ministère, que je sache.

**Le sénateur Bonnell:** Les autres ministres vous disent-ils ce qu'ils font?

**M. Bennett:** Pas toujours.

Pour revenir à la question de l'universalité, je dirais que ce programme a pour objet de mieux répartir les précieuses ressources du gouvernement en rendant inadmissibles aux prestations les gens les mieux nantis. Le nouveau programme atteindra quand même 84 ou 85 p. 100 de toutes les familles. La différence est qu'il se concentrera davantage sur les gens les moins bien nantis.

Historiquement, lorsqu'on parlait de l'universalité des programmes comme celui-ci, on voulait surtout éviter l'évaluation des revenus par les bureaucrates, on ne voulait pas que les gens aient à divulguer l'état de leurs revenus et de leurs actifs afin qu'un gouvernement interventionniste puisse

[Text]

government, in an interventionist manner, could determine what benefits should be given. One of the distinctions here is that that does not happen. Bureaucrats do not visit individuals and ask them to demonstrate their eligibility for a set of programs. Individuals become eligible for these benefits simply by submitting their income tax return. The necessary calculations are then done and they are informed privately as to their eligibility for benefits. There is no intervention on the part of the government or of bureaucrats to be borne at all.

There is a distinction from the way in which we are able to deliver programs nowadays that will make the system less intrusive. These benefits are provided as a matter of right to those individuals who are eligible; they do not have to apply or submit to examination or tests before a public body or a bureaucrat. In that administrative sense, one of the arguments for universality no longer applies, given the way in which we are able to deliver these programs.

**Senator Bosa:** The end result is the same?

**Mr. Bennett:** The end result is the same that some people receive the benefits and others do not. Everyone is eligible to receive the benefit. However, one is not eligible if one's income is so high that Parliament has decided public assistance is not necessary.

**Senator Bosa:** No studies have been done in your department to calculate the effects of user fees on medicare in order to put that program on the same level as this one?

**Mr. Bennett:** No.

**Senator Bosa:** The proposals contained in Bill C-80 have been criticized because they do not come to grips with child poverty. Could you comment on that?

**Mr. Bennett:** As a society, I am not sure that we will be able to come to grips with, or do anything to solve, the child poverty problem. This bill and the provisions in it make very important advances toward addressing some of the child poverty issues. First, the bill provides additional resources of \$2.1 billion; second, it delivers the benefits in a way that matches more appropriately the needs of low-income families, namely getting the cheques out to the mothers every month. I do not want to overstate the importance of this aspect—and I have mentioned it a couple of times—but it avoids the necessity of low-income parents going to a tax discounter and paying a premium to receive their benefits earlier, as they now must with the child tax credit because those benefits are delivered only sporadically at tax time.

Directionally yes, it does help. As well, the earned income supplement of \$500 is not a lot, but it is a start and does help those people to make the transition from social assistance to

[Traduction]

déterminer s'ils avaient droit ou non aux prestations. Telle n'est pas l'orientation ici. Les bureaucrates ne vont pas voir les gens pour leur demander s'ils sont admissibles ou non aux divers programmes. Les gens deviennent admissibles aux prestations en présentant simplement leur déclaration d'impôt. Les calculs nécessaires sont effectués et les gens sont avisés privément de leur admissibilité ou de leur non-admissibilité aux prestations. L'attitude du gouvernement ou des bureaucrates n'est nullement interventionniste.

Nous avons maintenant des façons d'administrer les programmes d'une façon moins gênante. Le versement des prestations aux personnes admissibles est considéré comme un droit; les personnes n'ont pas à présenter de demande ou à accepter l'évaluation de leurs revenus par un organisme public ou un bureaucrate. Il y a donc un argument en faveur de l'universalité qui ne tient plus, vu la façon dont les programmes sont administrés de nos jours.

**Le sénateur Bosa:** Le résultat est le même?

**M. Bennett:** Le résultat est le même en ce sens que certains touchent des prestations, d'autres, non. Tout le monde est admissible au départ. La différence est que lorsque quelqu'un atteint certains niveaux élevés de revenus, il n'a plus besoin de l'aide publique, de l'avis du Parlement.

**Le sénateur Bosa:** Il n'y a pas d'études au sein de votre ministère concernant l'effet que pourrait avoir l'introduction de tickets modérateurs sur l'assurance-maladie en vue d'aligner ce programme sur celui-ci?

**M. Bennett:** Non.

**Le sénateur Bosa:** Le projet de loi C-80 est attaqué parce qu'il ne fait rien pour résoudre le problème de la pauvreté chez les enfants. Qu'avez-vous à répondre à cette accusation?

**M. Bennett:** Je ne suis pas sûr que nous puissions vraiment, en tant que société, faire quoi que ce soit pour résoudre le problème de la pauvreté chez les enfants. Cependant, ce projet de loi représente un progrès important en ce sens. Premièrement, il prévoit des ressources supplémentaires de l'ordre de 2,1 milliards de dollars; deuxièmement, il distribue les prestations d'une façon qui convient mieux aux besoins des familles à faible revenu, entre autres, en envisageant des chèques mensuels aux mères. Je ne veux pas m'appesantir sur ce point—je l'ai déjà mentionné à quelques reprises, mais j'estime qu'il évite aux parents à faible revenu d'avoir recours aux services d'un escompteur d'impôt et de payer une prime pour toucher leurs prestations plus tôt, comme ils le font actuellement avec leur crédit d'impôt pour enfants qui ne leur est pas envoyé de façon régulière.

Il y a donc une amélioration sur ce plan. De même, le supplément de revenu gagné de 500 \$ n'est peut-être pas tellement élevé, mais il est une façon d'aider les gens qui doivent



[Text]

entering or re-entering the workforce. Those things directionally help address the problem that you mentioned.

**Senator Bosa:** What is the total budget now that is expended on the three prevailing programs?

**Mr. Bennett:** If my memory serves me, approximately \$4.5 billion per year.

**Senator Bosa:** This program will be enhanced by an amount of \$2.1 billion over five years. Why do you state "over five years" rather than saying \$400 million, or whatever amount comes yearly, which would be more realistic? The sum of \$2.1 billion sounds an astronomical figure, but it is 50 per cent of the annual budget. You aggrandize it.

**Mr. Bennett:** I certainly did not mean to. The reason we talked about the \$2.1 billion is that the government puts out its budget on a five-year basis. It calculates the cost of additional measures on the basis of the five-year forecast. There certainly is no intention to confuse things.

**Senator Bosa:** From your statistical research, what proportion of families now live below the poverty line? Will this program bring them above that line?

**Mr. Bennett:** Mr. Horner may be able to assist. I do not have those statistics at my fingertips and I do not know if Mr. Horner has, but perhaps they are on his arm, at least.

**Senator Bosa:** If this program is to be so helpful and do so much good, these statistics should be available to the officials.

**Mr. Bennett:** This program tries to gear and reconfigure the child benefit payments to people at the lower end of the income scale. It is not, in and of itself, a program that is supposed to — nor is it billed as trying to — solve the child poverty problem or the poverty problem more generally. We looked at the child benefits programs we presently have and decided that this is a better way of delivering the benefits, and a better way in which to focus the benefits at the low end.

However, this program does not pretend to solve the poverty problem in Canada. It is an attempt to restructure the benefits in order to deliver assistance in a more targeted and streamlined manner that is more sensitive to changes in family conditions over the years. But I am not here to tell you, "This is our elixir for the poverty problem."

**Senator Bosa:** You told us about the statistical information that you have in your computer. It seems that this program is based on income tax returns, which involves a myriad of sta-

[Traduction]

effectuer la transition de l'aide sociale au retour à la population active. Ce sont là des éléments de solution aux problèmes que vous mentionnez.

**Le sénateur Bosa:** Quel est le budget total affecté actuellement aux trois programmes?

**M. Bennett:** Si je me souviens bien, il est de l'ordre de 4,5 milliards de dollars par année.

**Le sénateur Bosa:** Ce programme sera bonifié, de 2,1 milliards de dollars sur cinq ans. Pourquoi parlez-vous de 2,1 milliards de dollars sur cinq ans plutôt que de 400 millions de dollars par année, ce qui serait plus réaliste? Le montant de 2,1 milliards de dollars est astronomique en apparence. Le budget annuel est moindre cependant. Vous embellissez les choses.

**M. Bennett:** Ce n'est certainement pas mon intention. La raison pour laquelle nous parlons de 2,1 milliards de dollars est que le gouvernement étale son budget sur cinq ans. Il calcule le coût des nouvelles mesures sur la base de cinq ans. Ce n'est pas une tentative de notre part de mêler les cartes.

**Le sénateur Bosa:** D'après vos données, combien de familles vivent actuellement sous le seuil de la pauvreté? Et combien peuvent s'attendre à dépasser ce seuil grâce à l'introduction de ce nouveau programme?

**M. Bennett:** Je ne sais pas si M. Horner peut répondre à votre question. Je n'ai pas les chiffres sous la main moi-même. M. Horner les a peut-être.

**Le sénateur Bosa:** Si ce programme est censé avoir tous les effets bénéfiques que vous avez mentionnés, il doit bien y avoir des chiffres disponibles à cet égard.

**M. Bennett:** Ce programme tend seulement à redistribuer les prestations pour enfants au profit des gens qui ont les revenus les plus faibles. Il ne se veut pas un programme — il ne s'annonce pas comme tel non plus — pour résoudre le problème de la pauvreté chez les enfants ou le problème de la pauvreté de façon générale. Après avoir examiné les programmes de prestations pour enfants en vigueur actuellement, nous avons décidé de les réaménager de façon à ce qu'ils s'orientent davantage vers les moins bien nantis.

Ce programme n'apporte pas de solution au problème de la pauvreté au Canada. Il est simplement une tentative de restructurer les prestations de façon à ce que l'aide soit mieux ciblée et réponde mieux aux besoins changeants des familles au fil des années. Cependant, je ne vous dis pas que c'est la panacée face au problème de la pauvreté.

**Le sénateur Bosa:** Vous nous avez parlé des données statistiques que vous avez dans votre ordinateur. Ce programme est fondé sur ce qui se trouve dans les déclarations d'impôt,

[Text]

tistics. Are you aware of how many families will be affected by this measure?

**Mr. Bennett:** We are indeed.

**Senator Bosa:** How many families will be affected? How many of these families will be elevated above the poverty line?

**Mr. Bennett:** Mr. Horner, would you like to answer that question?

**Mr. Horner:** We do not have statistics dealing with the poverty line, but we do have samples. For instance, the poverty line depends on which community you live in, or at least the Statistics Canada low income cut-offs do, and we just concentrate on how many people are of different family income levels without distinguishing whether they live in Ottawa or Manotick, as determining the poverty line may do.

About a third of the families, or a little more, have incomes of under \$40,000, and those families will get 80 per cent of the new money. The average gain will be \$250 each for all families under \$50,000, which is a sort of dividing line between upper and lower family income levels.

**Senator Bosa:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman:** Senator Hastings.

**Senator Hastings:** You said those families will get 80 per cent of the additional money?

**Mr. Horner:** That is correct.

**Senator Hastings:** Thank you.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, I feel a little badly about questioning Mr. Bennett and his colleagues because, considering the policy parameters that they were given, it sounds to me as though they have done a pretty good job. It is really the policy parameters that I cannot agree with, and that I am afraid we will have to talk to the ministers about sooner or later. I will try to ask a few questions that concern me about the mechanics of this scheme, but I appreciate that the witnesses cannot express themselves on the policy.

You have indicated that some additional money is to be devoted to this program and a wrap-up of some of the other programs. Can you give us an estimate of the additional cost? What will be the cost of administration compared to the present cost of administration, for instance? It sounds as though what you are trying to do is save a fair amount of money with respect to the administration of the whole system. Can you give us any estimate of that figure?

[Traduction]

lesquelles contiennent une myriade de données. Savez-vous seulement combien de familles seront touchées par cette mesure, monsieur Bennett?

**M. Bennett:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** Combien y en aura-t-il? Combien parmi elles réussiront à franchir le seuil de la pauvreté?

**M. Bennett:** Voudriez-vous répondre à la question, monsieur Horner?

**M. Horner:** Nous n'avons pas de données statistiques concernant le seuil de la pauvreté, mais nous avons des échantillons. Le seuil de la pauvreté, ou du moins la détermination de ce qui est un faible revenu selon Statistique Canada, dépend de la localité où se trouve la personne. En ce qui nous concerne, nous nous attachons seulement au revenu familial, sans faire de distinction, selon que la personne vive à Ottawa ou à Manotick. Le seuil de la pauvreté tient compte de tous ces autres facteurs.

Environ un tiers des familles, ou un peu plus, touchent un revenu de moins de 40 000 \$, et ces familles auront droit à 80 p. 100 des fonds supplémentaires. Le gain moyen sera de 250 \$ pour toutes les familles qui touchent moins de 50 000 \$, la ligne de partage approximative entre les familles à revenu supérieur et les familles à faible revenu.

**Le sénateur Bosa:** Merci, monsieur le président.

**Le président suppléant:** Sénateur Hastings.

**Le sénateur Hastings:** Vous avez bien dit que ces familles toucheront 80 p. 100 des fonds supplémentaires?

**M. Horner:** En effet.

**Le sénateur Hastings:** Merci.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, je me sens un peu mal à l'aise d'avoir interrogé M. Bennett et ses collègues, parce que, compte tenu des paramètres qu'ils se sont vu fixer, ils ont effectué du très bon travail, me semble-t-il. Ce sont cependant les paramètres de la politique que je ne puis accepter, et je crains de devoir en discuter avec les ministres à un moment ou l'autre. Dans mes questions, je vais essayer de m'en tenir au fonctionnement du programme, conscient du fait que les témoins ne peuvent pas se prononcer sur le bien-fondé de la politique elle-même.

Vous avez indiqué qu'il y aurait des fonds supplémentaires de prévus dans le cadre de ce nouveau programme et de la démarche visant à mettre fin à certains autres. Pouvez-vous nous donner une idée des coûts supplémentaires? Quels seront les nouveaux coûts d'administration comparativement aux anciens? Il semble que votre intention soit de réaliser des économies au chapitre de l'administration du système. Pouvez-vous nous dire quels sont les chiffres?



[Text]

**Mr. Bennett:** I can give you a ballpark figure. I am not trying to be evasive here, but some of the numbers have not quite settled down.

I think once the system is in place and running, there is no reason to expect that it will cost any more than the current regime, and there are reasons to expect that there should be efficiency gains and that it will cost less.

In the transition period between operating the old regime whilst getting the new regime up and running, there will be some additional cost that will be temporary in nature to ensure that the people being trained to apply the new rules are familiar with those rules and can answer questions on them; that the computers can be reprogrammed and centralized to deliver the new program on time, and so on. Those costs are not great, and once the new system is up and running, the administrative costs will not be significantly different than they are now.

In the long haul—and my colleagues from the Department of Health and Welfare may want to add something here—I hope that there will be some efficiency gains because there will be fewer mailings, and there will be just one cheque going out to each taxpayer.

**Senator Stanbury:** Mr. Bennett, I hate to tell you this, but that sounds like the answer they gave me some years ago when they said we should computerize our law office. I asked how much that would save us. You answered the question just exactly as they did. In other words, it did not save a thing, of course. It never does. That is the problem. What it sometimes does is save some employment. How many jobs will be lost due to this reorganization?

**Mr. Bennett:** Our estimates right now are that we will use about the same level of resources. Indeed, some additional resources will be needed in this transition period.

**Senator Stanbury:** That sounds like a typical answer, too. I hate to tell you but I find that these reorganizations of government departments and reorganizations of programs usually end up with more people, more money, more paperwork, and more confusion. I am not very optimistic about this situation. All the integration sounds as though it will not result in anything very much. We will probably save one page in our income tax return.

You may have been present when evidence was given in the committee in the other place with respect to the concerns about indexing, and the fact that the benefits are only indexed over the 3 per cent. You had organizations such as the National Council of Welfare and the Canadian Council on Social Development and the Caledon Social Policy Institute and others giving evidence that, unless the benefits were fully

[Traduction]

**M. Bennett:** Je ne peux vous donner qu'un chiffre approximatif. Je n'essaie pas d'éviter votre question. Il se trouve seulement que les chiffres définitifs n'ont pas encore été établis.

Une fois que le nouveau système sera bien en place, il ne devrait pas coûter plus que l'ancien; il y a même des raisons de croire que des gains pourraient être réalisés au titre de l'efficacité.

Au cours de la période de transition de l'ancien au nouveau système, il y aura temporairement des coûts supplémentaires; les gens devront être formés pour qu'ils puissent faire appliquer les nouvelles règles et répondre aux questions qui leur seront posées; les programmes d'ordinateur devront être refaits et centralisés pour répondre aux besoins du nouveau programme. Ces coûts ne seront cependant pas considérables et, une fois le système bien rodé, ils ne devraient pas dépasser de beaucoup le niveau précédent.

À longue échéance—mes collègues du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social voudront peut-être dire quelque chose à ce sujet aussi—il devrait y avoir des gains au titre de l'efficacité, puisqu'il y aura moins d'envois postaux et qu'un seul chèque sera envoyé à chaque contribuable.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis désolé d'avoir à vous le dire, monsieur Bennett, mais c'est exactement la même réponse qu'on m'a donnée il y a quelques années, lorsqu'on nous a proposé d'informatiser notre cabinet d'avocats. J'ai voulu savoir combien nous pourrions économiser de cette façon. On m'a répondu exactement de la même façon. En d'autres termes, il n'y aura pas d'économies. Il n'y en a jamais dans ce genre de démarche. Il y a seulement quelques emplois qui disparaissent. Combien seront perdus dans le cadre de ce réaménagement?

**M. Bennett:** Selon nos prévisions actuelles, nous utiliserons à peu près les mêmes ressources. Au cours de la période de transition, des ressources supplémentaires devront même être trouvées.

**Le sénateur Stanbury:** C'est également une réponse typique. Encore une fois, je suis désolé d'avoir à vous le dire, mais les grands réaménagements de ministères ou de programmes finissent toujours par ajouter aux ressources humaines, aux dépenses, à la paperasserie et à la confusion. Je ne suis pas très optimiste face à cette démarche. Elle risque de ne pas avoir de grands résultats. Nous aurons peut-être une page de moins à remplir dans notre déclaration d'impôt.

Vous étiez peut-être présent au comité à l'autre endroit lorsqu'il a été question de l'indexation, du fait que les prestations ne seront plus indexées qu'au-delà de la limite de 3 p. 100. Des organismes comme le Conseil national du bien-être social, le Conseil canadien de développement social et le Caledon Social Policy Institute ont fait valoir que si les prestations ne sont pas pleinement indexées, il y aura de moins en

[Text]

indexed, there would be a continual erosion of the number of people at the break-off level, and also in the amounts of benefits. Could you comment on that?

**Mr. Bennett:** Just very briefly, in many ways, the life of the Minister of Finance, as well as some of his officials, would be a lot easier if we had maintained full indexation of the tax system and all of these benefit programs. The reason that the government decided not to do that was to provide some financial flexibility in order to help fight the deficit, and to make any changes that the government might want to make in the level of benefit over time when it feels it can afford to do so, frankly.

On this issue, it is not sufficient to just say "Trust me" to people, so the best guide becomes, "Trust me and look at our record." Look at the record since 1984 when it came to the level of child benefits, and look what happened to inflation. Look what happened to the discrete adjustments that were made from time to time because deindexation was in effect over that period, or partial indexation, rather.

The following statement is true, that the level of benefit provided, on average, to lower income people increased in excess of the rate of inflation. The question now remains: Will it continue to do so in the future? Can we guarantee that we will adjust the level of benefits and the cut-off point so that that will continue in the future? I do not think we can guarantee it.

The commitment is there from the Minister of Finance when he made his presentation before the House of Commons committee, that the government would, from time to time, when financial circumstances permit, make the adjustments it considered appropriate. That is as good as it gets right now.

**Senator Stanbury:** That lasts until sometime possibly in 1993 when there may well be a different government and a society where at least one of the parties which might form a government say they would move in exactly the opposite direction.

If we were to pass this legislation on the basis of, "Trust me," we would be taking unnecessary risks.

**Mr. Bennett:** There again, even if the government elected to ask Parliament to pass legislation to provide full indexation, a subsequent government could always come in and amend that legislation, as well as this or any other, with Parliament's blessing.

**Senator Stanbury:** That is really the kind of excuse my kids give me. I realize that that is the case, but I think it is important that we, as legislators, are conscious of the fact that if something is not tied down in legislation in the way that we feel it should be, then we cannot expect it to turn out the way

[Traduction]

moins de gens qui pourront se dire au seuil, et les prestations baisseront constamment. Qu'avez-vous à répondre à ce témoignage?

**M. Bennett:** Très brièvement, la vie du ministre des Finances et de certains de ses hauts fonctionnaires serait beaucoup plus facile si la pleine indexation du régime fiscal et de toutes les prestations était maintenue. La raison pour laquelle le gouvernement en a décidé autrement, c'est qu'il a voulu se donner une certaine marge de manoeuvre pour s'attaquer au déficit, pour intervenir au niveau des prestations en temps opportun, compte tenu de l'étendue de ses moyens.

Il est difficile de dire aux gens: «Faites-nous confiance.» Nous leur disons tout de même: «Faites-nous confiance, et voyez notre feuille de route.» Voyez ce qui s'est passé depuis 1984, lorsque la mesure a été appliquée aux prestations pour enfants. Voyez quelle a été la courbe de l'inflation depuis. Voyez quels rajustements discrets ont été apportés à intervalles réguliers à la suite de la désindexation, de l'indexation partielle, devrais-je dire, au cours de cette période.

Ce qui est vrai, c'est que le niveau des prestations versées aux personnes à faible revenu, en moyenne, s'est accru à un rythme plus rapide que celui de l'inflation. Cette politique sera-t-elle maintenue à l'avenir? Pouvons-nous garantir que nous rajusterons le niveau des prestations et le seuil d'admissibilité en conséquence? Non, nous ne pouvons pas le garantir.

Le ministre des Finances s'est seulement engagé au nom du gouvernement, dans son exposé au comité de la Chambre des communes, à apporter les rajustements qui lui sembleront justifiés, lorsque ses moyens financiers le lui permettront. C'est tout ce à quoi il s'est engagé pour l'instant.

**Le sénateur Stanbury:** C'est seulement jusqu'en 1993, où il pourrait y avoir un autre gouvernement et une société dans laquelle au moins un des partis qui pourraient être appelés à former le gouvernement aura promis d'adopter une politique radicalement différente.

Si nous acceptons de faire confiance au gouvernement et que nous adoptons cette mesure, nous prenons des risques non justifiés.

**M. Bennett:** De même, si le gouvernement demandait au Parlement d'adopter une loi prévoyant la pleine indexation, un gouvernement ultérieur pourrait en décider autrement et modifier cette loi ou n'importe quelle autre loi en conséquence, avec la bénédiction du Parlement.

**Le sénateur Stanbury:** C'est l'excuse qu'utilisent mes enfants. Je sais que c'est vrai, mais je n'en crois pas moins qu'en tant que législateurs, nous devons nous assurer que la loi, dans tous ses détails, correspond bien à l'objet que nous nous sommes fixé. Autrement, nous ne pouvons pas nous



[Text]

we think it should turn out. That is one of the problems we have had with various pieces of legislation where such detail is not tidied up, and we are supposed to accept the undertaking by the minister that, "Oh well, no reasonable person would ever do that." That does not work with respect to legislation.

There was another concern expressed—and I would appreciate your comments on it—that some social policy analysts have pointed out that neither working poor childless couples nor single Canadians will be eligible for the earned income supplement as it presently exists in the new bill. What plans, if any, are there to address this issue in the future?

**Mr. Bennett:** I would say that it is important to step back and ask what this bill is trying to accomplish. This bill is trying to accomplish nothing more or less than improving benefits to families with children. It is the child benefit package that is really motivating the changes that we are bringing before you and your colleagues. If families or taxpayers do not have children, then they are not part of the child benefit structure. It might become more attractive for them to decide to have children, I suppose, and take advantage of these benefits, although I doubt they make those sort of decisions on that basis alone. The focus here is really on families with children.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, I have taken enough time. Senator Hébert is ready to go.

**The Acting Chairman:** Senator Hébert.

**Senator Hébert:** It is easy for me, because you asked most of the important questions.

At the very start of his line of questioning, Senator Di Nino asked the obvious question, "Why the rush?" That question was also asked by Senator Bonnell and mentioned by Senator Stanbury. Your answer told us that your minister had, apparently, a very strict agenda. If you want to have the cheques available on January 26, you have to do this and this, and that and that. That agenda may be conflicting with the parliamentary process, but apparently that does not trouble the minister too much. We had closure in the House of Commons, and now in the Senate it is rush, rush, rush. We are sitting at night. We are here when we should be in our constituencies discussing the referendum.

Your answer was quite clear, but I think you can answer this question without being political in any way, shape or form: What would be the consequences for families of a delay of a month or two, for example, on the agenda which you have shown to us?

**Mr. Bennett:** Again, my colleagues are closer to the administrative nuts and bolts of this matter. One of the reasons

[Traduction]

attendre à de bons résultats. Nous avons déjà eu ce problème auparavant avec des lois trop imprécises. Nous devons nous fier au ministre, qui disait: «Pas une personne raisonnable n'oserait agir de la sorte.» Ce n'est pas une façon de rédiger des lois.

On a également fait valoir—j'aimerais savoir ce que vous en pensez—que, selon certains analystes des politiques sociales, ni les couples pauvres qui travaillent et qui sont sans enfants ni les Canadiens célibataires ne sont admissibles au supplément de revenu gagné tel qu'il est prévu actuellement dans le projet de loi. Y a-t-il des mesures prévues à leur égard plus tard et, si oui, quelles sont-elles?

**M. Bennett:** Il convient de se demander quel est vraiment l'objet du projet de loi. Il vise essentiellement à améliorer les prestations versées aux familles qui ont des enfants. Ce sont les prestations pour enfants qui sont l'élément essentiel de ces propositions dont vous êtes saisis. Les familles ou les contribuables qui n'ont pas d'enfants ne font pas partie de la structure des prestations pour enfants au départ. Ils voudraient peut-être avoir des enfants, de façon à profiter de ces prestations, mais je doute qu'ils prennent cette décision en tenant compte de ce seul facteur. Le projet de loi vise essentiellement les familles qui ont des enfants.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, j'ai eu suffisamment de temps. Le sénateur Hébert est prêt à me remplacer.

**Le président suppléant:** Sénateur Hébert.

**Le sénateur Hébert:** J'ai la tâche facile. Les questions les plus importantes ont déjà été posées.

Au début de son intervention, le sénateur Di Nino a posé la question essentielle: qu'est-ce qui presse tant? Le sénateur Bonnell et le sénateur Stanbury y sont revenus. Vous nous avez dit que votre ministre avait, à l'évidence, un calendrier très serré. Pour que les chèques soient disponibles le 26 janvier, vous deviez franchir un certain nombre d'étapes. Que ce calendrier puisse entrer en conflit avec le processus parlementaire ne semble pas déranger beaucoup le ministre. Il y a eu une motion de clôture à la Chambre des communes, et le mot d'ordre maintenant, c'est d'aller le plus vite possible au Sénat. Voilà que nous siégeons en soirée. Nous sommes ici quand nous devrions être dans nos circonscriptions pour discuter du référendum.

Votre réponse a été claire, mais je vous poserai quand même cette question, qui n'a aucune connotation politique: de quelle façon les familles seraient-elles touchées s'il se produisait un retard d'un mois ou deux par rapport au calendrier que vous nous avez décrit?

**M. Bennett:** Une fois de plus, mes collègues connaissent mieux que moi les détails administratifs de la mesure. Une des

[Text]

we are targeting January 1 is that it is the end of the tax year. People will have completed their tax forms at that time.

**Senator Hébert:** You already told us that, and I understand that very well. What would be the real consequence, however, if the new system started in March?

**Mr. Fortier:** I think the consequences have to be spelled out in terms of what would happen to families. You must appreciate that this is a very new type of operation for Health and Welfare Canada and for Revenue Canada. We have to merge two very different systems, inform families as to what is to happen to their benefits, and make sure that any discrepancies that we have between our files are corrected and cleaned out as quickly as possible. We are hopeful that the schedule we have set up for ourselves will accomplish that in the most effective manner. If we were to delay sending out that notice until November 2—

**Senator Hébert:** What is the significance of November 2?

**Mr. Fortier:** The date for sending out the notice of entitlement to all beneficiaries.

Our problem is one of numbers. There is a large number of people who might like to have an adjustment made to our information to ensure, first, that they receive a cheque in January. In certain instances, if that information is not corrected they will not receive a cheque. It is as simple as that. Or, the cheque might be in the wrong amount. Either it will be too low or too high. From an administrative point of view, that is a nightmare, simply because of the number of people involved.

**Senator Hébert:** Would you say that there might be some people who could suffer as a result of the fact that this measure would start only in March?

**Mr. Hagglund:** Senator, to put it very simply, there are all kinds of families out there who would suffer if a cheque they were supposed to receive on January 20 arrived instead on January 21. They depend on getting their money right on time.

Senator, consider a low-income family with two children. The intent here is to give them a cheque that is about \$100 larger in January than the one they would get if the legislation were not in place. That \$100 will make a big difference to them, more than it would to any of us around this table. It is \$200 that they will not see for two months.

**Senator Hébert:** They will get it eventually, will they not?

[Traduction]

raisons pour lesquelles nous voulons être prêts le 1<sup>er</sup> janvier, c'est que c'est la fin de l'année d'imposition pour les contribuables. Les gens remplissent leur déclaration d'impôt à compter de cette date.

**Le sénateur Hébert:** Vous nous l'avez déjà dit, et je le comprends très bien. Quel mal y aurait-il, cependant, à ce que le nouveau système commence à partir du mois de mars?

**M. Fortier:** Il faut voir quelles pourraient être les répercussions sur les familles. Vous devez comprendre que c'est une démarche nouvelle pour le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et pour le ministère du Revenu. Nous devons fusionner deux systèmes très différents, informer les familles au sujet des modifications apportées à leurs prestations et nous assurer que nos dossiers sont révisés le plus rapidement possible afin d'éviter tout risque d'erreurs. Nous croyons que le calendrier que nous nous sommes fixé nous permettra d'y arriver de la façon la plus efficace possible. Si nous remettons l'envoi de cet avis jusqu'au 2 novembre. . .

**Le sénateur Hébert:** Pourquoi le 2 novembre est-il une date importante?

**M. Fortier:** C'est la date d'envoi de l'avis d'admissibilité à tous les bénéficiaires.

Un grand nombre d'entre eux voudront peut-être faire corriger les renseignements que nous avons sur eux pour être sûrs de recevoir un chèque en janvier. Dans certains cas, si ces renseignements ne sont pas corrigés, ils ne recevront pas de chèque. C'est aussi simple que cela. Ou alors, il peut y avoir une erreur dans le montant de l'allocation; celui-ci sera ou trop faible ou trop élevé. Sur le plan administratif, c'est un cauchemar, tout simplement en raison du nombre de personnes admissibles.

**Le sénateur Hébert:** Diriez-vous que certaines personnes en souffriraient si cette mesure n'entrait en vigueur qu'en mars?

**M. Hagglund:** Sénateur, pour dire les choses très simplement, il y a de nombreuses familles qui en souffriraient si le chèque qu'elles attendent le 20 janvier n'arrivait que le 21 janvier. Elles comptent sur le fait qu'elles recevront cet argent le jour prévu.

Sénateur, prenez le cas d'une famille à faible revenu ayant deux enfants. L'intention est que cette famille reçoive en janvier environ 100 \$ de plus que ce qu'elle toucherait en l'absence de cette nouvelle loi. Ces 100 \$ compteront beaucoup pour elle, beaucoup plus que pour n'importe lequel d'entre nous. Pour elle, deux mois de retard, c'est 200 \$ de perdus.

**Le sénateur Hébert:** Mais elle l'obtiendrait tôt ou tard, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Hagglund:** They will not get it unless the legislation is passed. They would get a cheque for \$34.88 instead of \$85 for that first child. That is what the legislation does.

In terms of whether or not they would get the money later or by some other means, they would not get it in January when they need it.

**Senator Stanbury:** I think they have already lost as a result of the delay on the part of the government in getting this piece of legislation through. It has been eight years that the government has been talking about doing something with this system.

**Mr. Fortier:** The other point is that we are not here to pay benefits retroactively. It would be very difficult for us to pick that up if there were a delay.

**Mr. Bennett:** To come back to the point Senator Hébert was making, one of the principal reasons we picked January 1 is that we are trying to streamline the haphazard patchwork that we now have. We are taking out of the tax system the child credit and refundable child tax credit. Therefore, come January 1, assuming this legislation passes, those credits would no longer be part of the tax system. Nor would family allowance be part of the benefits system.

If there is a delay past January and there is still a child credit or a refundable child tax credit for a couple of months, and if there are family allowance payments for three or four months, then you would visit upon Canadians for the next year increased complexity instead of simplicity. They would have to calculate for part of the year the family allowance payments they received and include them in income. Those would then be clawed back. They would then have a part year—maybe two-twelfths or three-twelfths — for which they would have the child credit or the refundable child tax credit still apply.

Dealing with a structural strategy as to when we should make a change, we are pretty much limited to making the change on January 1. Otherwise, we end up losing the benefits of streamlining and simplifying the income tax form and system. If we do implement this new system on January 1, essentially, we lose one year.

It is difficult for me to conceive of advising a government to go part way through the year and still impose the new system. I think Canadians would find the next time they fill out their tax form, they would be ripping out a little bit more hair. They would find it complicated even further. That is why we picked January 1.

[Traduction]

**M. Hagglund:** Non, pas si la loi n'est pas adoptée. Elle recevrait un chèque de 34,88 \$ au lieu de 85 \$ pour le premier enfant. Voilà l'effet de la loi.

Pour ce qui est de la possibilité qu'elle reçoive cet argent plus tard ou par un autre moyen, le fait reste qu'elle ne l'aurait pas en janvier, lorsqu'elle en aura besoin.

**Le sénateur Stanbury:** Je pense qu'elle est déjà perdante à cause de la lenteur avec laquelle le gouvernement a fait adopter ce projet de loi. Cela fait huit ans que le gouvernement parle de modifier ce régime.

**M. Fortier:** En outre, nous ne voulons pas devoir verser ces allocations rétroactivement. Ce serait très difficile pour nous de rattraper un tel retard.

**M. Bennett:** Pour en revenir à ce que disait le sénateur Hébert, l'une des principales raisons pour lesquelles nous avons choisi le 1er janvier, c'est que nous voulions essayer de rationaliser le système actuel, qui fonctionne au petit bonheur la chance. Nous retirons du régime fiscal le crédit d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Si ce projet de loi est adopté, le 1er janvier, ces crédits ne feront plus partie de notre régime fiscal, tout comme les allocations familiales ne feront plus partie du régime de prestations.

Si ces nouvelles mesures n'entrent en vigueur qu'après janvier et que le crédit d'impôt pour enfants ou le crédit remboursable sont maintenus pendant quelques mois, si les allocations familiales continuent à être versées pendant les trois ou quatre premiers mois de l'année, cela aura pour effet de compliquer davantage la vie des Canadiens au lieu de la leur simplifier. Ils seront obligés de calculer, pour une partie de l'année, les allocations familiales qu'ils auront reçues et de les inclure dans leur revenu. Ces paiements seraient ensuite récupérés. Il y aurait donc une partie de l'année—peut-être deux douzièmes ou trois douzièmes—pendant laquelle le crédit d'impôt pour enfants ou le crédit remboursable continuerait à s'appliquer.

Pour ce qui est de la date d'entrée en vigueur, nous n'avons pas beaucoup le choix; il faut que ce soit le 1er janvier. Sinon, nous perdrons les avantages de la rationalisation et de la simplification du régime de l'impôt sur le revenu et de la formule de déclaration du revenu. Si ces nouvelles dispositions n'entrent pas en vigueur le 1er janvier nous perdons un an, à toutes utiles.

Je m'imagine mal recommander au gouvernement de continuer à appliquer le régime actuel pendant une partie de l'année et d'imposer ensuite le nouveau régime. Je pense qu'au moment de remplir leur prochaine déclaration d'impôt, les Canadiens s'arracheraient les cheveux encore plus. Ils trouveraient cela encore plus compliqué. C'est pourquoi nous avons choisi le 1er janvier.

[Text]

**Senator Hébert:** According to your minister's agenda, when would your new advertising campaign on radio, newspaper and TV start?

**Mr. Fortier:** I do not have a precise date to give you. It would be timed to coincide with the notice of entitlement that is proposed to come out on November 2.

**Senator Bonnell:** How can you put out a notice on November 2 if this bill is not passed? The Senate has to pass the bill. The House of Commons does not control everything yet. How can you start telling the people of Canada what will happen with this bill and how much money they will get until the bill is passed by the Senate?

**Mr. Bennett:** The reality is, of course, that we cannot.

**Senator Bonnell:** You are telling us that you intend to do it.

**Mr. Bennett:** No. What we are telling you is what our plans are. If you disrupt our plans, then the plans will be disrupted.

**Senator Bonnell:** But you have your plans all made. You are not considering us at all.

**Mr. Bennett:** We certainly are, which is why we are here.

**Senator Bonnell:** Thank you, Mr. Chairman.

**Senator Hébert:** Obviously, if you have a communications program, you must have already negotiated contracts with radio and TV, otherwise you will not be able to do it on time.

**Mr. Bennett:** My colleagues can correct me if I am mistaken. We are not talking about a massive advertising campaign. The essential thrust of the campaign will be tied to this November 2 date, assuming the bill is passed, when the government would issue advance notices of entitlement, inform people of what the benefit calculation is, and why the government has calculated the benefit it says it has in that form.

The purpose of the advertising campaign is generally to inform Canadians about the child tax benefit. It is also to attempt to pick up those people who get missed out, those who are not on the mailing lists, and alert them that if they did not get a notification they should phone Health and Welfare Canada at this 1-800 number and ask about it.

We will not be papering the country with an advertising campaign but, rather, directing it specifically at those involved in the child benefits system. There will probably be a notice included with the mailing of the family allowance cheque as well, which will target nicely those Canadians who are already involved in the child tax benefit program.

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Selon l'échéancier de votre ministre, quand votre nouvelle campagne de publicité à la radio, dans les journaux et à la télévision doit-elle commencer?

**M. Fortier:** Je ne peux pas vous donner de date précise. Elle coïnciderait avec l'envoi de l'avis d'admissibilité, qui est prévu pour le 2 novembre.

**Le sénateur Bonnell:** Comment pouvez-vous envoyer cet avis le 2 novembre si le projet de loi n'est pas adopté? Le Sénat doit adopter le projet de loi. La Chambre des communes n'a pas encore la mainmise sur tout. Comment pourrez-vous dire aux Canadiens ce que seront les effets de ces nouvelles mesures et combien d'argent ils recevront tant que le Sénat n'aura pas adopté le projet de loi?

**M. Bennett:** Le fait est que nous ne pouvons évidemment pas le faire.

**Le sénateur Bonnell:** Vous nous dites que vous avez l'intention de le faire.

**M. Bennett:** Non. Nous vous informons de nos plans. Si vous perturbez nos plans, eh bien, nos plans seront perturbés.

**Le sénateur Bonnell:** Mais vos plans sont déjà tout faits. Vous ne tenez pas compte de nous du tout.

**M. Bennett:** Au contraire, puisque nous sommes ici.

**Le sénateur Bonnell:** Merci, monsieur le président.

**Le sénateur Hébert:** Si vous avez un programme de communication, vous avez certainement dû négocier des contrats avec la radio et la télévision, sinon vous ne pourrez pas le faire à temps.

**M. Bennett:** Mes collègues me corrigeront si je me trompe. Nous n'envisageons pas une campagne de publicité de vaste envergure. La campagne sera essentiellement liée à cette date du 2 novembre, à la condition que le projet de loi soit adopté, date à laquelle le gouvernement enverra les préavis d'admissibilité pour informer les bénéficiaires du montant de leur prestation et leur expliquer comment il a calculé cette prestation.

De façon générale, l'objectif de la campagne de publicité est d'informer les Canadiens au sujet de la prestation fiscale pour enfants. Elle vise également à atteindre les personnes qui auraient pu être oubliées, celles dont le nom ne figure pas sur les listes d'envoi, et les avertir qu'elles devraient téléphoner à Santé et Bien-être Canada à un numéro d'appel sans frais pour savoir pourquoi elles n'ont pas reçu d'avis.

Nous n'allons pas inonder le pays de messages publicitaires, mais essayer de rejoindre les personnes admissibles aux prestations fiscales pour enfants. Nous enverrons probablement l'avis en même temps que les chèques d'allocations familiales, ce qui nous permettra de bien cibler les Canadiens qui touchent déjà des prestations fiscales pour enfants.



[Text]

**Mr. Fortier:** We are in the process of negotiating these contracts. Basically, the proposal is to introduce the benefit on January 1. So we have to govern ourselves by that proposal and assume that that is where we are going. Of course, Parliament has its own prerogative about the legislation.

**Senator Hébert:** You mentioned earlier that you have consulted a lot of people, groups and provinces. You have left us with the impression that you have received a great deal of support. I would be interested in having a list of these groups and provinces which were supportive. We are hearing from people who do not support it, and who condemn it as regressive.

**Mr. Bennett:** I certainly do not want to put words in the mouths of representatives of organizations who do not agree with this proposal, or who do not think it could be approved. I doubt there are very many who would say, "Boy, the guys got it right exactly and it is hard to improve on it." I think most people probably would like to see it improved. When I said there was a fair amount of support, I did not want to leave you with the impression that there were not some people who have different views.

What I am trying to say is that if you ask people, "Will this system be better for Canadians than the old system?" you would be hard pressed to find very many people who would say that it is a step backward. I think many people would say that it is a step forward. There are those who would still like to say, "I think that the earned income supplement should be increased, or that the threshold should be reduced, or that \$2.1 billion is not enough, or it should be enhanced further." Those comments will be made, I am sure. However, I feel reasonably confident that people will say that this is a step forward.

**Senator Hébert:** I will ask that precise question of each of the witnesses from whom we will hear.

**Mr. Horner:** May I add one comment to reiterate something that was said earlier? There were two very detailed studies of this issue undertaken by your committee, which reported in January, 1991, and by the committee of the other place, which reported in December of 1991. During each of those studies, a great number of witnesses were heard. Each committee had researchers from outside who presented illustrative options.

In a sense, the child tax benefit is a governmental response to those reports. It takes about six options that were in those reports, uses them as a base, looks at the essential goals that were set out to be achieved, and attempts to achieve them directly within the constraints of resources and so on. I think

[Traduction]

**M. Fortier:** Nous sommes en train de négocier ces contrats. En gros, nous proposons que la prestation entre en vigueur le 1er janvier. Nous devons donc agir conformément à cette proposition et supposer que c'est bien ce qui arrivera. Bien entendu, le Parlement peut faire ce qu'il veut de ce projet de loi.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez mentionné tout à l'heure que vous avez consulté un grand nombre de personnes, de groupes et de provinces. Vous nous avez donné l'impression que vous aviez reçu un appui considérable. J'aimerais bien avoir la liste de ces groupes et provinces qui vous appuient. Nous avons entendu des témoins qui n'appuient pas cette mesure, qui la condamnent comme étant régressive.

**M. Bennett:** Je ne voudrais certes pas faire dire aux représentants d'organismes qui ne sont pas d'accord avec cette proposition ou qui pensent qu'elle pourrait être améliorée ce qu'ils n'ont pas dit. Je ne pense pas qu'ils soient très nombreux à dire: «Eh bien, ce qu'ils ont fait est parfait; il serait difficile de l'améliorer.» Je pense que la plupart des gens aimeraient probablement qu'on l'améliore. Lorsque je vous ai dit qu'il y avait passablement d'appui pour cette proposition, je ne voulais pas vous donner l'impression que personne n'avait un avis contraire.

Ce que j'essaie de dire, c'est que si vous demandez aux gens: «Ce système sera-t-il meilleur pour les Canadiens que l'ancien système?», vous auriez bien du mal à en trouver beaucoup qui prétendraient que c'est un pas en arrière. Je pense que de nombreuses personnes vous diraient que c'est un pas en avant. Néanmoins, certains vous diront: «Je pense que le supplément de revenu gagné devrait être plus élevé, ou que le seuil devrait être plus bas, ou que 2,1 milliards de dollars, ce n'est pas suffisant, ou que la proposition pourrait encore être améliorée.» Je suis convaincu que des gens feront ces commentaires. Cependant, je suis raisonnablement sûr que les gens diront que c'est un pas en avant.

**Le sénateur Hébert:** Je poserai cette question à chacun des témoins que nous entendrons.

**M. Horner:** J'aimerais, si vous me le permettez, répéter quelque chose qui a été dit tout à l'heure. Cette question a fait l'objet de deux études très approfondies, l'une par votre comité, qui a déposé son rapport en janvier 1991, et l'autre par le comité de l'autre endroit, qui a présenté son rapport en décembre 1991. Un grand nombre de témoins ont été entendus dans le cadre de ces deux études. Les deux comités avaient embauché des chercheurs de l'extérieur, qui leur ont présenté des options à titre d'illustrations.

En un sens, la prestation fiscale pour enfants est la réponse du gouvernement à ces rapports. Il a retenu six options qui étaient présentées dans ces rapports comme point de départ, examiné les objectifs essentiels qui avaient été fixés et essayé de les atteindre directement dans les limites de ses ressources,

[Text]

that also speaks to the question of the review by Parliament and the time. This new package is really an attempt to accommodate something that was recommended by both the House of Commons and the Senate committees.

**Senator Cochrane:** Mr. Chairman, the increased benefits under this particular piece of legislation for a family earning up to slightly under \$26,000 are clear. We know exactly what the benefits will be. After that amount, benefits decline. You have given us an estimate of average benefits. That estimate includes families earning between \$10,000 and \$25,000, which families would receive the maximum benefits. Could you be more specific in this regard? Could you tell us how much extra income families with two children earning \$30,000, \$35,000 and \$40,000 would receive?

**Mr. Bennett:** I do not want to confuse the committee with a raft of extra numbers. What I will do is ask Keith Horner to respond.

**Senator Bonnell:** Why not supply us with the figures and we will put them in our report? That way we cannot go wrong.

**Mr. Horner:** It is more complicated than that, because it is different for single-parent families than for two-parent families. At different income levels, it differs as to whether the family is a one-earner family or a two-earner family.

**Mr. Bennett:** Perhaps we could follow Senator Bonnell's suggestion and have these figures copied.

**Senator Cochrane:** Do they contain the average?

**Mr. Bennett:** The figures are based on income, from zero right up to \$100,000 in increments, and what the current system will deliver to a single parent family, a one-earner family and a two-earner family with two children, and what the new system will deliver to each of those groups. We will have this document copied and tabled so that you will have it in black and white.

**Senator Cochrane:** And that is detailed, is it?

**Mr. Bennett:** I think it is detailed enough. If not, we would be happy to get back to you with additional detail.

**Senator Cochrane:** While I am on that topic, what happens at the end of the year when a family is filling out their income tax return and they decide that the benefits received are not in accordance with what they think they should have received? Is there some method available to address that?

[Traduction]

etc. Je pense que cela répond également à la question de l'examen par le Parlement et de l'échéancier. Cette nouvelle proposition vise en fait à donner suite aux recommandations des comités de la Chambre des communes et du Sénat.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur le président, pour les familles dont le revenu se situe entre zéro et un peu moins de 26 000 \$, nous savons clairement ce que sera l'augmentation des prestations en vertu de cette loi. Nous connaissons le montant exact des prestations. Pour les revenus plus élevés, les prestations diminuent. Vous nous avez donné une estimation des prestations moyennes. Cette estimation vaut pour les familles dont le revenu se situe entre 10 000 \$ et 25 000 \$, les familles donc qui recevront les prestations maximales. Pouvez-vous être plus précis à cet égard? Pouvez-vous nous dire quelle serait l'augmentation pour les familles ayant deux enfants et un revenu de 30 000 \$, 35 000 \$ et 40 000 \$?

**M. Bennett:** Je ne voudrais pas embrouiller les membres du comité avec des tas de chiffres. Je vais demander à Keith Horner de répondre à cette question.

**Le sénateur Bonnell:** Pourquoi ne pas nous fournir ces chiffres, que nous pourrions inclure dans notre rapport? Ainsi, nous ne pourrions pas nous tromper.

**M. Horner:** C'est plus compliqué que cela, car le montant n'est pas le même pour les familles monoparentales et les familles où il y a deux parents. Pour des niveaux de revenu différents, le montant change selon que les familles ont un seul revenu ou deux.

**M. Bennett:** Nous devrions peut-être faire comme le sénateur Bonnell le suggère et obtenir une copie de ces chiffres.

**Le sénateur Cochrane:** Est-ce qu'ils contiennent la moyenne?

**M. Bennett:** Ces chiffres sont fondés sur le revenu, de zéro jusqu'à 100 000 \$, par tranche, et indiquent ce que reçoivent, en vertu du régime actuel, les familles avec deux enfants selon qu'il s'agit d'une famille monoparentale, d'une famille à un seul revenu ou d'une famille à deux revenus, ainsi que ce que chacun de ces groupes recevra dans le cadre du nouveau régime. Nous ferons photocopier ce document et nous le déposerons pour que vous ayez ces chiffres en noir sur blanc.

**Le sénateur Cochrane:** C'est détaillé, n'est-ce pas?

**M. Bennett:** Je pense que c'est assez détaillé. Si ce n'est pas le cas, c'est avec plaisir que nous fournirons d'autres détails.

**Le sénateur Cochrane:** Puisque nous parlons de cela, qu'arrive-t-il à la fin de l'année, lorsqu'une famille remplit sa déclaration d'impôt et qu'elle constate que les prestations qu'elle a reçues ne correspondent pas au montant auquel elle croit avoir droit? Y a-t-il un moyen de corriger une telle situation?



[Text]

**Mr. Bennett:** Yes, and I will ask Ms Turner to answer.

**Ms Kathy Turner, Manager, Child Tax Benefit Project, Revenue Canada, Taxation:** If the family have any questions about the level of benefits, or if they feel we have not paid them the correct amount, they can ask us to review the amount paid, review the details of the calculation with them and, if indeed we have made an error, there will be a mechanism to repay any underpaid amounts.

**Mr. Horner:** That is exactly the purpose of the advance entitlement. Even before the benefit starts, that advance notice will explain the components of the benefit so that the families can check that it makes sense to them.

**Senator Cochrane:** And it is to be hoped that they will receive this notice on November 2?

**Mr. Horner:** That is right, and there will be an 800 number which they can phone with their questions.

**Senator Cochrane:** I will have another question later.

**Senator Di Nino:** I have some knowledge of the difficulty that some new Canadians might have with that situation. Will there be some opportunity for people to receive this information in other languages? Will there be some instruction on how some relative who has just recently come from Italy or from China, for example, can deal with these issues?

**Mr. Hagglund:** That does tie back into the issue of communications outside of a simple insert with the family allowance cheque. For example, we must insert information in an ethnic newspaper which caters to a particular population, a particular language. That is part of the communications plan being considered, assuming that the legislation is in effect.

**Senator Bonnell:** If there is some mistake made, which of the three departments would they phone? Would they phone the Department of Finance or Revenue Canada or Health and Welfare Canada or the Prime Minister?

**Mr. Hagglund:** There will be a single number to call, and the people there will handle it for them. Basically, it is a call to Revenue Canada. If there is a Health and Welfare issue involved, Revenue Canada will ensure that that department gets tied into it. The individual will have no problem at all. It is all done behind the scenes.

**Senator Bonnell:** Behind the scenes, though, to what department would I telephone? Is it Revenue Canada or a new one called the communications department?

[Traduction]

**M. Bennett:** Oui, et je vais demander à Mme Turner de répondre à cette question.

**Mme Kathy Turner, gestionnaire, Projet de la prestation fiscale pour enfants, Revenu Canada, Impôt:** Si cette famille a des questions à poser au sujet du niveau de ses prestations ou si elle estime ne pas avoir reçu le bon montant, elle peut nous demander de revoir les sommes versées, les détails du calcul de ce montant, et si nous avons effectivement fait une erreur, il y aura un mécanisme qui nous permettra de verser à cette famille le montant qui lui est dû.

**M. Horner:** C'est pour cette raison justement que nous enverrons des préavis d'admissibilité. Avant même que la prestation ne soit versée, le préavis expliquera les composantes de cette prestation pour que les familles puissent vérifier si cela leur paraît raisonnable.

**Le sénateur Cochrane:** Et l'on espère qu'elles recevront cet avis le 2 novembre?

**M. Horner:** C'est exact, et elles pourront utiliser une ligne téléphonique sans frais pour poser leurs questions.

**Le sénateur Cochrane:** J'aurai une autre question à poser plus tard.

**Le sénateur Di Nino:** Je sais un peu quelles difficultés cela pourrait poser à certains néo-Canadiens. Ces personnes pourront-elles recevoir ces renseignements dans d'autres langues? Leur expliquera-t-on ce que doit faire un parent récemment arrivé d'Italie ou de Chine, par exemple?

**M. Hagglund:** Cela nous ramène à la nécessité de fournir des renseignements autrement que par un simple avis envoyé en même temps que le chèque d'allocations familiales. Par exemple, nous devons publier ces renseignements dans un journal ethnique, de manière à rejoindre une population en particulier, dans une langue en particulier. Cela fait partie du plan de communication que nous envisageons, si la loi entre en vigueur.

**Le sénateur Bonnell:** Si une erreur est commise, auquel des trois ministères les gens doivent-ils téléphoner? Doivent-ils téléphoner au ministère des Finances, à Revenu Canada, à Santé et Bien-être Canada, ou au premier ministre?

**M. Hagglund:** Il y aura un seul numéro de téléphone, qui leur permettra de rejoindre quelqu'un qui pourra régler leur problème. En fait, ils appelleront à Revenu Canada. Si le problème concerne Santé et Bien-être social, Revenu Canada veillera à faire intervenir ce ministère. Le particulier n'aura aucun problème. Tout se fera dans la coulisse.

**Le sénateur Bonnell:** Même si cela doit se régler dans la coulisse, à quel ministère devrais-je téléphoner? À Revenu Canada, ou à un nouveau ministère des Communications?

[Text]

**Mr. Hagglund:** Initially, it will be a Revenue Canada person answering the phone.

**Senator Bonnell:** So it is back to the finances again.

**Mr. Hagglund:** It is because of the income. But they can also come into one of our offices at Health and Welfare Canada right across the country. They are used to dealing with us with respect to family allowances, and we will also help them directly.

**Senator Cochrane:** Mr. Bennett, I wonder if you would table your text because I do not have a copy. Would you be able to table your text?

**Mr. Bennett:** Certainly.

**Senator Cochrane:** Mr. Chairman, one of the attractive things about this piece of legislation is that it will help the working poor. However, one of the major criticisms in my province is that it does not help the non-working poor. I am referring to people on U.I. or social assistance.

I come from a very poor part of the country, the part which has the highest unemployment rate in the country—Newfoundland and Labrador. Do you know what percentage of families would benefit from this new child benefit program in each province?

**Mr. Bennett:** I am not sure we have that percentage by province. If we do not, perhaps we can get it. However, I will speak to this point because it has also been an issue with a number of groups who have appeared before the House of Commons committee, that being the whole notion of the deserving and undeserving poor, and the fact that people with no earned income are not eligible for the benefit and would therefore not receive any extra assistance from this measure.

There are two responses to question. We went back and looked at the issue and we looked at work done recently by the Economic Council of Canada. You will find that people on social assistance do not stay on it forever, although some people stay on it an awfully long time. However, a substantial percentage of people on social assistance either have earned income while on the program, or they get off social assistance and make the transition to the working environment.

During a year, people who are non-working poor often become working poor. They get off social assistance and do have some earned income during that year above the threshold that we have established so that they would, indeed, benefit from the earned income supplement.

[Traduction]

**M. Hagglund:** C'est un employé de Revenu Canada qui répondra au téléphone.

**Le sénateur Bonnell:** Nous en revenons donc aux finances.

**M. Hagglund:** Parce qu'il s'agit d'une question de revenu. Mais ils peuvent également se présenter aux bureaux de Santé et Bien-être Canada dans tout le pays. Les gens ont l'habitude de faire affaire avec nous pour les allocations familiales, et nous continuerons à les aider directement.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur Bennett, pourriez-vous nous remettre votre texte. Je n'en ai pas d'exemplaire. Pourriez-vous déposer votre texte?

**M. Bennett:** Certainement.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur le président, l'un des avantages de ce projet de loi, c'est qu'il aidera les salariés à faible revenu. Toutefois, l'une des principales critiques exprimées dans ma province, c'est qu'il n'aidera pas les personnes sans emploi qui vivent dans la pauvreté. Je pense aux prestataires d'assurance-chômage et aux assistés sociaux.

Je viens d'une région très pauvre, celle qui a le taux de chômage le plus élevé au pays—Terre-Neuve et le Labrador. Savez-vous quel pourcentage des familles de chaque province profiterait de ce nouveau programme de prestations fiscales pour enfants?

**M. Bennett:** Je ne suis pas sûr que nous connaissions le pourcentage par province. Si nous ne l'avons pas, nous pourrions peut-être l'obtenir. Toutefois, je vais répondre à cette question, car un certain nombre de groupes qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes ont également soulevé cette question des pauvres qui méritent de l'aide et de ceux qui n'en méritent pas et du fait que les personnes n'ayant aucun revenu gagné ne sont pas admissibles aux prestations et que cette mesure ne leur apporterait donc aucune aide additionnelle.

Il y a deux réponses à cette question. Nous avons ré-examiné la question et nous avons consulté une étude réalisée récemment par le Conseil économique du Canada. Vous verrez que les assistés sociaux ne vivent pas éternellement du bien-être social, même si certaines personnes en reçoivent pendant fort longtemps. Toutefois, un fort pourcentage des assistés sociaux ont en même temps un revenu d'emploi ou ils cessent de recevoir des prestations de bien-être social et réintègrent le monde du travail.

Pendant un an, les personnes sans emploi vivant dans la pauvreté deviennent souvent des salariés à faible revenu. Ils cessent d'être des assistés sociaux et touchent un revenu d'emploi pendant cette année au-delà du seuil que nous avons établi, de sorte qu'ils recevraient effectivement un supplément de revenu gagné.



[Text]

The other point is that even those people who do not make the transition to earning income during the year still do benefit from these changes. This is still a better regime for them than the old regime for a couple of reasons. One is that they get their whole benefit every month. They no longer have to wait until their tax form has been filled out. Often they would truck down to a tax discounter, who would charge them a substantial amount of their expected income tax refund in order to have their tax form filled out and their refund paid early. They will be better off because they do not have to go through that experience.

The final point regarding people who do not have any earned income is that, during the course of a year, should they experience a change in family circumstances, such as the birth of a child or the breakdown of a marriage, the system will be administered in such a way that the benefit structure can be, in our terms, immediately changed to reflect those new circumstances. If it happens in one month, in the next month they will receive a different cheque. Therefore there are important changes in the administrative structure of this program which help the people to whom you are referring.

**Senator Cochrane:** People who are constantly on social assistance, then, will get the two sections including a supplement?

**Mr. Bennett:** If they are constantly on social assistance and do not have any earned income, they will not receive the extra \$500. They only receive the extra \$500 to the extent that, during the year, they earn income. Then a portion, or perhaps all, of that \$500 will be paid depending on the amount of income earned.

Concerning non-working poor, if they have a relatively large family—which may not be relatively large in Newfoundland and Labrador, but more than two children—then the shift to this new regime makes them slightly better off because there is an extra \$75 for a third and subsequent child. Larger families of non-working poor benefit from that aspect of the package as well.

**Senator Forrestall:** Mr. Chairman, the question I want to pose is one which has been raised in one form or another by a number of senators this afternoon, and it is one posed fundamentally by the Vanier Institute of the Family involving, at least in my judgment, a fairly serious charge.

We are, in fact, changing a very fundamental and basic tenet of tax law and social policy. We are moving away from recognition of the responsibility, if you will, to level this war against child poverty. We are moving away from the principle that people should be taxed in some relationship to their ability to pay. In doing that, as the Vanier Institute will propose to

[Traduction]

En outre, même les personnes qui ne commenceront pas à toucher un salaire pendant l'année profiteront de ces changements. Ce régime est meilleur pour eux que l'ancien régime, et ce, pour plus d'une raison. La première est qu'ils recevront leur prestation totale chaque mois. Ils n'auront plus à attendre d'avoir rempli leur déclaration d'impôt. Très souvent, ils se rendaient chez un escompteur d'impôt à qui ils versaient un fort pourcentage de leur remboursement d'impôt prévu pour faire remplir leur déclaration et toucher le remboursement plus rapidement. Ils y gagneront, car ils ne seront plus obligés de faire cela.

Le dernier point en ce qui concerne les personnes qui n'ont pas de revenu gagné, c'est que si leur situation de famille change pendant l'année par suite d'une naissance ou d'une rupture, le régime sera administré de façon à ce que la structure des prestations puisse être changée immédiatement pour refléter ces nouvelles circonstances. Le mois suivant l'événement, elles recevront un montant différent. Il y a donc d'importants changements dans la structure administrative de ce programme qui aideront les personnes auxquelles vous faisiez allusion.

**Le sénateur Cochrane:** Les personnes qui reçoivent constamment de l'aide sociale recevront donc les deux prestations, y compris un supplément?

**M. Bennett:** Si elles reçoivent constamment des prestations d'aide sociale et si elles n'ont pas de revenu gagné, elles ne recevront pas les 500 \$ supplémentaires. Elles ne pourront recevoir ces 500 \$ que dans la mesure où elles auront gagné un revenu pendant l'année. Dans ce cas, une partie, ou peut-être la totalité, de ces 500 \$ leur sera versée, selon le montant de leur revenu d'emploi.

En ce qui concerne les chômeurs vivant dans la pauvreté, s'ils ont une famille assez nombreuse, c'est-à-dire plus de deux enfants—ce qui n'est peut-être pas considéré comme une famille nombreuse à Terre-Neuve et au Labrador—ce nouveau régime est légèrement avantageux pour eux, car il y a 75 \$ supplémentaires à partir du troisième enfant. Les chômeurs vivant dans la pauvreté qui ont une famille nombreuse profitent également de cet aspect des nouvelles mesures.

**Le sénateur Forrestall:** Monsieur le président, la question que je veux poser a déjà été soulevée cet après-midi d'une façon ou d'une autre par un certain nombre de sénateurs, et c'est l'une des questions fondamentales qu'a posées l'Institut Vanier de la famille, et qui comporte, du moins à mon avis, une accusation assez grave.

En réalité, nous sommes en train de modifier l'un des principes tout à fait fondamentaux du droit fiscal et de la politique sociale. Nous sommes en train de laisser de côté la reconnaissance de la responsabilité, en quelque sorte, dans cette lutte contre la pauvreté chez les enfants. Nous nous éloignons du principe selon lequel les gens doivent être imposés en fonction

*[Text]*

us later on this evening, we are moving away from acknowledging the expenses they incur in providing these basic necessities of life for themselves and their dependents. The charge is that we are moving away from those things which have been so much a part of, certainly, my life and my experience.

Some members here were on the committee which, between 1986 and 1991, stated that the federal government withdrew an estimated \$3.5 billion from the system. It did this by partially de-indexing all aspects of the child benefit program, by reducing by one-half the value of the previous child tax exemption when they set the level for the non-refundable child tax credit which replaced that exemption, and by reducing the child tax credit turning point. The Vanier Institute makes that charge, and they make it based upon work done by members of this committee in, I guess, 1990 and 1991. Senator Stanbury will probably recall.

How do we respond to this charge? I associate two thoughts here, because I would like to have some direction with respect to this matter: Does that number hold up and, if it does, how does \$2.1 billion replace \$3.5 billion? Is that the 15 or 18 per cent of the people who will come off the pie?

Most importantly, are we moving away from that basic tenet with which we have all sort of grown up?

**Mr. Bennett:** Let me try and deal with this. It is certainly the case that moving to the child tax benefit does change things. However, I think they are evolutionary changes, rather than revolutionary changes.

Eighty-four per cent of Canadian families will still receive benefits under the child tax benefit system. We are not moving in a way that will strip away from huge numbers of families in the system recognition of the fact that they have children. The real change or the evolution is to ensure that the resources which are available are focused upon people who need the help most. In particular, regarding that group which has been talked about for the last 35 years, how do you help people out of the welfare trap?

This system helps us address that problem by providing earned income supplements. When people make the transition from social assistance to earned income, they receive some assistance in making that transition. Therefore the reorganization of the money is, I think, evolutionary rather than revolutionary.

The major changes associated with this proposal will improve the targeting and improve the delivery and streamline the benefits. People will be less confused about their own eli-

*[Traduction]*

de leur capacité de payer. En faisant cela, comme l'Institut Vanier nous le dira plus tard ce soir, nous cessons de reconnaître les dépenses qu'ils font pour obtenir, pour eux-mêmes et pour les personnes à leur charge, les biens de première nécessité. On nous accuse de nous éloigner de ces choses qui ont tenu une place si importante, en tout cas dans ma vie et mon expérience.

Certains sénateurs étaient membres du comité qui a dit que le gouvernement fédéral avait retiré du régime environ 3,5 milliards de dollars entre 1986 et 1991. Il l'a fait en partie en désindexant tous les aspects du programme de prestations pour enfants, en réduisant de moitié la valeur de l'ancienne exemption fiscale pour enfants lorsqu'il a fixé le niveau du crédit d'impôt non remboursable pour enfants qui a remplacé cette exemption, et en réduisant le point de renversement du crédit d'impôt pour enfants. L'Institut Vanier porte cette accusation en se fondant sur les travaux des membres de ce comité en 1990 et 1991, je crois. Le sénateur Stanbury s'en souvient probablement.

Comment répondre à cette accusation? J'associe les deux idées, car j'aimerais savoir à quoi m'en tenir sur cette question: ce chiffre est-il exact et, s'il l'est, comment ces 2,1 milliards de dollars peuvent-ils remplacer 3,5 milliards de dollars? Est-ce en éliminant 15 ou 18 p. 100 des gens?

Ce qui est plus important encore, sommes-nous en train de nous éloigner de ce principe fondamental que nous avons toujours connu?

**M. Bennett:** Laissez-moi essayer de répondre. Il est certainement vrai que la prestation fiscale pour enfants change les choses. Toutefois, je pense qu'il s'agit d'une évolution, et non pas d'une révolution.

Quatre-vingt-quatre p. 100 des familles canadiennes continueront à recevoir des prestations en vertu du régime de prestations fiscales pour enfants. L'orientation que nous avons prise ne veut pas dire que nous allons cesser de reconnaître à un nombre énorme de familles le fait qu'elles ont des enfants. Le véritable changement ou l'évolution consiste à faire en sorte que les ressources disponibles servent à aider ceux qui en ont le plus besoin. En particulier, au sujet de ce groupe dont on parle depuis 35 ans, comment les aider à échapper au piège du bien-être social?

Ce système nous aide à traiter ce problème en fournissant des suppléments de revenu gagné. Les gens recevront de l'aide pour faciliter la transition de l'assistance sociale au revenu gagné. Par conséquent, la réaffectation des ressources est, à mon avis, une évolution, et non pas une révolution.

Les principales modifications contenues dans cette proposition nous permettront de mieux cibler et rationaliser les prestations et d'en améliorer les mécanismes de versement. Les gens



[Text]

gibility, and they will receive their entitlement in a more timely way.

The \$3.5 billion number is wrong. It ignores a number of things which the government has done since 1986. I enumerated these a little bit earlier. They increased by four times the refundable child tax credit, and introduced a supplement for children under seven of \$213 per year for those parents who do not claim child care expenses.

It is the case that these enrichments which have been provided since 1986 have ensured that the average level of federal child benefits paid to low-income families have more than kept pace with inflation. It is not the case that we have taken more than \$3.5 billion out of the system. Indeed, the \$2.1 billion is added to the cost of those existing programs. It is incremental money over the next five years.

**Senator Forrestall:** I have always had a problem with that word, "incremental". The description of what is new money has always puzzled me. I am not sure I have ever really understood it.

**Mr. Bennett:** Let me try. If we did nothing, if we just continued the existing programs with the same definitions, the same constraints, the same rules, and compared the amounts that we would be spending over the next five years on those programs, which equals about \$4.5 billion a year, to what will be provided under this new child tax benefit and subtracted one total from another, \$we would be spending \$2.1 billion additional revenue funds.

**Senator Forrestall:** That is an additional \$2.1 billion going to 15 per cent fewer people?

**Mr. Bennett:** The benefits are targeted so that 84 per cent of the families still get the benefit. As a result of this, sixteen per cent do not get anything.

**Senator Forrestall:** So it is not just the additional \$2.1 billion.

**Mr. Bennett:** Quite right. Those people at the lower end are going to get more than, if you like, the \$2.1 billion, because part of it will come from the upper end.

**Senator Forrestall:** You sense what I am getting at. It is a bit of a myth for the Vanier group to suggest to me that the levels of benefit available will be increased somewhat for the working poor but will be the same for the poorest of the poor,

[Traduction]

auront une idée plus claire de leur propre admissibilité et recevront les prestations auxquelles ils ont droit en temps plus opportun.

Le montant de 3,5 milliards de dollars n'est pas exact. Il ne tient pas compte d'un certain nombre de mesures prises par le gouvernement depuis 1986. J'en ai énuméré quelques-unes tout à l'heure. Le gouvernement a multiplié par quatre le crédit d'impôt remboursable pour enfants et a créé un supplément de 213 \$ par année pour les parents d'enfants âgés de moins de sept ans qui ne déclarent pas de dépenses de garde d'enfants.

Il est vrai que grâce à ces améliorations apportées depuis 1986 le niveau moyen des prestations pour enfants versées par le gouvernement fédéral aux familles à faible revenu est resté plus élevé que le taux d'inflation. Il n'est pas vrai que nous ayons retiré plus de 3,5 milliards de dollars du régime. En fait, les 2,1 milliards de dollars s'ajoutent au coût des programmes existants. C'est de l'argent supplémentaire pour les cinq prochaines années.

**Le sénateur Forrestall:** J'ai toujours eu des problèmes avec ce mot «supplémentaire». La définition de l'argent frais m'a toujours laissé perplexe. Je ne suis pas sûr de l'avoir jamais compris.

**M. Bennett:** Laissez-moi essayer. Si nous ne faisons rien, si nous nous contentons de maintenir les programmes existants avec les mêmes définitions, les mêmes limites, les mêmes règles et si nous comparions le montant qui serait versé au cours des cinq prochaines années en vertu de ces programmes, soit environ 4,5 milliards de dollars par année, avec celui qui sera versé au titre de la nouvelle prestation fiscale pour enfants et si nous les soustrayions l'un de l'autre, nous arriverions à un résultat de 2,1 milliards de dollars de dépenses additionnelles.

**Le sénateur Forrestall:** C'est-à-dire 2,1 milliards de dollars additionnels qui seront versés à 15 p. 100 de bénéficiaires de moins?

**M. Bennett:** Les prestations seront ciblées de façon à ce que 84 p. 100 des familles continuent à en recevoir. Par conséquent, 16 p. 100 ne recevront rien.

**Le sénateur Forrestall:** Donc, ce n'est pas seulement 2,1 milliards de dollars additionnels.

**M. Bennett:** Pas tout à fait. Les personnes à faible revenu recevront plus que les 2,1 milliards de dollars, car une partie des fonds viendront des salaires plus élevés.

**Le sénateur Forrestall:** Vous voyez à quoi je veux en venir. C'est un peu à tort que l'Institut Vanier me dit que les niveaux de prestations disponibles augmenteront légèrement pour les salariés à faible revenu, mais qu'ils resteront les

[Text]

those who rely upon social assistance, as Senator Cochrane was suggesting. That is a bit of a myth, is it not?

**Mr. Bennett:** I think it is. It is painting the bleakest possible picture, and at the low end it is, I think, painting an inaccurate picture. It is telling those people on social assistance that they do not get anything as a result of this change. I think it is quite clear that they do. They get benefits on a monthly basis. They do not have to go to a tax discounter. Many of them have earned income during the year and, as a result, will benefit from the \$500 earned income supplement. "Misleading" is a strong word, but it is inappropriate to suggest that people at the lowest end are not beneficiaries as a result of this change. They are. It is a better system for them.

**Senator Hastings:** I appreciate the opportunity of exploring the area of consultation and communications with the witnesses.

Mr. Bennett, you stated, in response to a question, that you had consulted 350,000 Canadians. Could you enlighten me as to how you arrived at 350,000 and who they are? Do you have a list of them?

**Mr. Bennett:** We have mailed out 350,000 copies of the white paper that we tabled at the time of the February Budget, which probably, in terms of white papers, makes it a runaway best seller. When I mentioned the 350,000, it was that we had sent out, to Canadians who had requested them, copies of the white paper.

We also had an advertising campaign with a clip-out coupon so that Canadians could ask for a copy of the white paper or ask questions, and about 200,000 Canadians also responded to those ads by asking questions.

**Senator Hastings:** Is that the advertising in March to which you referred?

**Mr. Fortier:** In March, yes. And it is a combination of advertisements and inserts. There was a little coupon inserted with family allowance cheques and anyone who was interested in receiving the white paper was invited to send in the coupon. That coupon was also put in newspapers so that people who did not receive the family allowance could have access to the white paper. Two hundred thousand Canadians requested a copy directly as a result of these ads and the cheque inserts. In actual fact, we ended up giving out a total of 350,000.

**Senator Hastings:** Did you get a response? You said you consulted them.

**Mr. Bennett:** I am sorry, I did not intend to say we consulted 350,000.

[Traduction]

mêmes pour les plus pauvres parmi les pauvres, ceux qui dépendent de l'assistance sociale, comme le sénateur Cochrane l'a laissé entendre. C'est un mythe, n'est-ce pas?

**M. Bennett:** Je le crois. C'est dresser le tableau le plus sombre possible et, pour le bas de l'échelle, c'est, je crois, un tableau inexact. C'est dire aux assistés sociaux qu'ils n'obtiendront rien à la suite de ce changement. Je pense que le contraire est très clair. Ils recevront des prestations tous les mois. Ils n'auront plus besoin d'aller voir un escompteur d'impôt. Nombre d'entre eux auront touché un revenu d'emploi pendant l'année et, par conséquent, pourront bénéficier du supplément le revenu gagné de 500 \$. "Trompeur" est peut-être un mot trop fort, mais il est inexact de dire que les gens au plus bas de l'échelle ne profiteront pas de ce changement. Ils en profiteront. C'est un meilleur système pour eux.

**Le sénateur Hastings:** Je suis heureux d'avoir l'occasion d'explorer avec les témoins la question de la consultation et des communications.

Monsieur Bennett, vous avez dit en réponse à une question que vous aviez consulté 350 000 Canadiens. Pouvez-vous m'expliquer comment vous êtes arrivé à ce chiffre de 350 000 et me dire qui sont ces personnes? En avez-vous une liste?

**M. Bennett:** Nous avons posté 350 000 exemplaires du Livre blanc que nous avons déposé au moment du budget en février, ce qui, pour un Livre blanc, en fait un best-seller. Lorsque j'ai mentionné ce chiffre de 350 000, c'était le nombre d'exemplaires du Livre blanc que nous avons envoyés à des Canadiens qui l'avaient demandé.

Nous avons également publié des annonces avec un bon de commande détachable que les Canadiens pouvaient nous retourner pour obtenir un exemplaire du Livre blanc ou pour poser des questions et environ 200 000 Canadiens nous ont posé des questions, en réponse à ces annonces.

**Le sénateur Hastings:** Est-ce que c'est l'annonce parue en mars que vous avez mentionnée?

**M. Fortier:** En mars, oui. Il y a eu à la fois ces annonces et les encarts. Nous avons inséré un petit bon de commande avec les chèques d'allocations familiales en invitant tous ceux que cela intéressait à nous le retourner pour obtenir un exemplaire du Livre blanc. Ce bon de commande a également paru dans les journaux pour que les personnes qui ne reçoivent pas d'allocations familiales puissent elles aussi obtenir le Livre blanc. Deux cent mille Canadiens en ont demandé un exemplaire à la suite de ces annonces et de ces encarts. En fait, nous en avons distribué 350 000 au total.

**Le sénateur Hastings:** Avez-vous obtenu une réponse? Vous avez dit que vous les aviez consultés.

**M. Bennett:** Je suis désolé, je ne voulais pas dire que nous avions consulté 350 000 personnes.



[Text]

**Senator Hastings:** That is what you said. You advised 350,000?

**Mr. Fortier:** The intent was to inform Canadians of the changes.

**Senator Hastings:** Mr. Bennett, you also indicated, with respect to a communications program, that you were considering a number of options. Could you tell me what options you are considering?

**Mr. Bennett:** The options that we are considering are not very many. Assuming the bill passes and receives Royal Assent, the next major date in the life of this program, or as it is being given birth, is November 2. That is the date we mail out these advance notices of entitlements to every family in the country that is eligible for the child tax benefit. At that time a couple of things will be important. First, it is important to ensure that Canadians know that the notice is coming so that they do not throw it away as another piece of junk mail, but open it and read it. Second, those Canadians who do not receive this notice on or about November 2 must phone the 1-800 number that will be published and get in touch with the appropriate people at Revenue Canada and Health and Welfare to obtain their copy.

The intention is to have an advertising program with newspaper ads that will tell people to watch for their notice and, if they do not receive one, to call 1-800. Also, the family allowance cheque that goes out the month before, or during that month, will have with it a notice that the system is changing and explaining what to expect and stating that, if they do not receive the information they think they need, they should call this number.

**Senator Bonnell:** How will you know on November 2 what a person's income is going to be on December 31 in order to tell him how much he is going to get?

**Mr. Bennett:** That is a great point. You do not. This system is going to run on a June-July cycle. The payments the family will receive for the first six months of 1993 will be based upon the income tax return that has been filed for the tax year 1991. That information has been collected and is in the computers of Revenue Canada. They know what the family income levels were, so they can calculate and mail out, on November 2, the benefit that will be paid for the first six months. In July 1993 Revenue Canada will have received all the tax forms for the tax year 1992 and will be able to recalculate the benefits. So beginning in July of 1993 the benefit cheque will change, reflecting the income levels and family circumstances of 1992.

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** C'est bien ce que vous avez dit. Vous avez informé 350 000 personnes?

**M. Fortier:** Notre intention était d'informer les Canadiens de ces changements.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur Bennett, vous avez également dit que vous envisagiez un certain nombre d'options pour un programme de communication. Pouvez-vous me dire quelles sont ces options que vous examinez?

**M. Bennett:** Les options que nous examinons ne sont pas nombreuses. Si le projet de loi est adopté et qu'il reçoit la sanction royale, la prochaine date importante dans ce programme est le 2 novembre. C'est à cette date que nous enverrons les préavis d'admissibilité à toutes les familles du pays qui sont admissibles à la prestation fiscale pour enfants. A ce moment-là, il y aura un certain nombre de choses importantes. Premièrement, il est important de s'assurer que les Canadiens sachent qu'ils recevront cet avis, pour qu'ils ne le jettent pas en pensant que c'est encore du courrier non sollicité, mais qu'il l'ouvre et le lise. Deuxièmement, les Canadiens qui n'auront pas reçu cet avis le 2 novembre ou peu après devront téléphoner à un numéro sans frais qui sera publié et communiquer avec les personnes compétentes à Revenu Canada et à Santé et Bien-être social pour obtenir leur avis.

Notre intention est de publier des annonces dans les journaux pour que les gens guettent l'arrivée de leur avis ou appellent au numéro sans frais s'ils ne le reçoivent pas. En outre, avec le chèque d'allocations familiales du mois précédent ou du mois de novembre nous enverrons un avis pour dire que le système change et pour expliquer à quoi les Canadiens doivent s'attendre, et pour leur dire d'appeler au numéro indiqué s'ils n'ont pas reçu les renseignements dont ils pensent avoir besoin.

**Le sénateur Bonnell:** Comment saurez-vous le 2 novembre ce que sera le revenu d'une personne au 31 décembre, ce que vous devez savoir pour pouvoir lui dire le montant des prestations qu'elle recevra?

**M. Bennett:** Excellente question. Nous ne le savons pas. Le cycle de ce régime sera de juin à juillet. Les prestations qu'une famille recevra pour les six premiers mois de 1993 seront calculées en fonction du revenu déclaré pour l'année d'imposition 1991. Ces renseignements ont été recueillis et se trouvent dans les ordinateurs de Revenu Canada. Nous savons ce qu'étaient les niveaux de revenu familial; nous pouvons donc faire les calculs et informer le 2 novembre les Canadiens du montant des prestations qu'ils recevront pour les six premiers mois. En juillet 1993, Revenu Canada aura reçu toutes les déclarations d'impôt pour l'année d'imposition 1992 et sera en mesure de refaire le calcul des prestations. Ainsi, à compter de juillet 1993, le montant de la prestation changera, pour refléter les niveaux de revenu et la situation familiale de 1992.

*[Text]*

**Senator Bonnell:** So it will be a lot less, because they are paying the full amount in January before the election and cutting it back after the election.

**Mr. Bennett:** It depends. If they had another child or income levels were lower, the cheque could well be increased, potentially substantially. Or if, at any point during that period, the family had an additional child, based upon the income profile already on record the benefit cheque would be adjusted so that in the month following the month in which they gave notice to Health and Welfare and Revenue Canada the benefit cheque would be amended in a way appropriate to the changed circumstances of the family.

**Senator Bonnell:** So all they have to do to get another cheque is phone and say they have another child; there are no forms to fill out, no birth certificate or anything?

**Mr. Bennett:** They would follow the same procedure as they do now with family allowance. They have to fill out a little form saying there is another child.

**Senator Bonnell:** And it costs them 43 cents to mail it.

**Senator Bosa:** On the assumption that the communications are not as effective or as clearly understood as you or your department would anticipate, what would happen if a family was not aware that they could have applied during the course of a year for benefits to which they would have been entitled? Is there a course for getting arrears?

**Ms Turner:** Yes, there is. If the family does not realize until some months after the birth of a child, for example, that they were eligible and they then inform us that they are eligible, we will pay them retroactively for the months they were missed.

**Senator Bosa:** How far back do you go?

**Ms Turner:** I believe it is 12 months.

**Mr. Hagglund:** It is one year just as with family allowances.

**Senator Hastings:** You have the mailing and you will have the 1-800 number. You said, with respect to advertising, that you are going to have newspaper ads to advise those who are otherwise missed. Is television a component of this advertising campaign?

**Mr. Fortier:** Options are being considered in that respect as well. The actual mix of print and electronic media advertising has not been finalized at this point.

**Senator Hastings:** It is still under consideration?

**Mr. Fortier:** Yes.

*[Traduction]*

**Le sénateur Bonnell:** Ce sera donc beaucoup moins, puisqu'ils paieront le plein montant en janvier, avant les élections, et qu'ils le réduiront après les élections.

**M. Bennett:** Cela dépend. S'ils avaient un autre enfant ou si leur niveau de revenu baissait, le chèque pourrait fort bien être augmenté, voire considérablement augmenté. Ou si, à un moment pendant cette période, la famille avait un enfant de plus, sur la base du profil de revenu figurant déjà dans les dossiers, le chèque de prestations serait rajusté et, dans le mois suivant celui de l'avis envoyé à Santé et Bien-être et à Revenu Canada, le chèque de prestations serait modifié conformément aux nouvelles circonstances de la famille.

**Le sénateur Bonnell:** Donc, pour avoir un autre chèque, il leur suffit de téléphoner pour dire qu'ils ont un autre enfant. Il n'y a pas de formulaire à remplir, pas de certificat de naissance à envoyer, ou autre chose?

**M. Bennett:** C'est la même procédure que pour les allocations familiales. Il faut remplir un petit formulaire signalant l'arrivée d'un nouvel enfant.

**Le sénateur Bonnell:** Et cela leur coûte 43c. pour l'envoyer.

**Le sénateur Bosa:** Supposons que les choses ne se passent pas aussi facilement et que votre message ne soit pas aussi clairement compris que vous et votre ministère le souhaitez. Qu'arrive-t-il à la famille qui ne savait pas qu'elle pouvait faire une demande de prestation à laquelle elle avait droit? Peut-on se faire payer rétroactivement?

**Mme Turner:** Oui. Si une famille ne s'aperçoit que quelques mois après la naissance d'un enfant, par exemple, qu'elle avait droit à des prestations et qu'elle nous en informe, nous lui verserons rétroactivement les mois qu'elle a ratés.

**Le sénateur Bosa:** Quel est le maximum de rétroactivité?

**Mme Turner:** Douze mois, je crois.

**M. Hagglund:** C'est une année, comme pour les allocations familiales.

**Le sénateur Hastings:** Vous enverrez ces avis, et il y aura un numéro sans frais où vous appelez. Vous avez aussi l'intention de faire une campagne de publicité dans les journaux pour toucher ceux que vous aurez autrement ratés. Avez-vous l'intention de faire aussi une campagne à la télévision?

**M. Fortier:** Nous envisageons plusieurs options. Nous n'avons pas encore décidé de la répartition entre la publicité dans les journaux et la publicité dans les médias électroniques.

**Le sénateur Hastings:** Vous y réfléchissez encore?

**M. Fortier:** Oui.



[Text]

**Senator Hastings:** I thought that in response to Senator Di Nino someone indicated that a communication plan had been settled. Has it not?

**Mr. Fortier:** There is a communication plan, but these options are being considered and have to be approved by ministers before they are put in place.

**Senator Hastings:** So it is not finished?

**Mr. Fortier:** It is not completely finalized.

**Senator Hastings:** You cannot give me a budget figure then?

**Mr. Fortier:** I am sorry, I do not have that number.

**Senator Hastings:** Do you have a ballpark figure? If you have it under consideration you must have some idea.

**Mr. Fortier:** This is going to be part of a Treasury Board submission and I do not feel at liberty to put a number on the table at this stage.

**Senator Hastings:** There is no answer?

**Ms Turner:** In this particular program the most direct vehicle we have is the mailout to the family allowance recipient. That is the target population. So it is not a program for which we are anticipating that we have to do large amounts of advertising. The people who need to know about the program are going to get the direct mailout. I really do not think we should leave a misleading impression that we are looking at large amounts of general advertising.

**Senator Hastings:** I do not think that is much of a consideration with the government when it comes to advertising. I appreciate knowing that it is not going to be very much, the way you have put it.

Can you tell me the commencement date of that campaign?

**Mr. Hagglund:** Again, I think it is fair to say that the advance notice of entitlement is the key element in any information effort, and that is November 2.

**The Acting Chairman:** I have a question with reference to the situation where an eligible recipient is in a family circumstance where the marriage breaks down as set out on page 14 of the bill, clause 122.62 (7). In layperson's terms, so that I might understand the sequence clearly, would you explain that section for me, please. I take it there is a three-month waiting period.

**Mr. Hagglund:** It is not truly a waiting period in the sense that the benefit would be effective from the month following the separation. It is just that if a separation is very small, one month, for example, it is not considered a separation at all. It takes a period of more than 90 days for it to be recognized that the couple is in fact living apart. The benefit would then be effective from the month following the month they split. To

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Je croyais qu'en réponse à une question du sénateur Di Nino vous aviez dit que votre plan de communication était arrêté. Ce n'est pas le cas?

**M. Fortier:** Nous avons un plan de communication, mais ces options sont envisagées et doivent être approuvées par les ministres avant qu'on passe à l'action.

**Le sénateur Hastings:** Il n'y a donc rien de définitif.

**M. Fortier:** Pas totalement.

**Le sénateur Hastings:** Vous ne pouvez donc pas me donner de chiffre pour le budget?

**M. Fortier:** Je m'excuse, mais je n'ai pas ce chiffre.

**Le sénateur Hastings:** Pas de chiffre approximatif? Si vous y réfléchissez vous devez avoir une petite idée.

**M. Fortier:** Cela fera partie d'un mémoire au Conseil du Trésor, et je ne me sens pas libre de vous donner de chiffre pour le moment.

**Le sénateur Hastings:** Il n'y a pas de réponse?

**Mme Turner:** Dans ce genre de programme, le véhicule le plus direct à notre disposition, c'est l'envoi aux bénéficiaires d'allocations familiales. C'est notre population cible. Ce n'est donc pas un programme pour lequel nous prévoyons consacrer de grosses sommes à la publicité. Ceux qui sont visés par ce programme sont sur nos listes d'envoi. Il serait à mon avis inapproprié de vous laisser l'impression fautive que nous allons faire une grosse campagne de publicité coûteuse.

**Le sénateur Hastings:** S'agissant de publicité, je pense que c'est tout à fait secondaire pour ce gouvernement. Je vous remercie de m'avoir quand même fait entendre que cela ne coûtera pas très cher.

Pouvez-vous me dire quand commencera cette campagne?

**M. Hagglund:** Encore une fois, je crois qu'il est bon de répéter que l'envoi de ces avis aux ayants droit sera l'élément clef de cette campagne d'information, et la date prévue est le 2 novembre.

**Le président suppléant:** J'aimerais vous poser une question au sujet du paragraphe (7) de l'article 122.62, page 14, qui concerne les séparations. Pourriez-vous m'expliquer dans des termes simples les modalités de cette disposition? Je crois comprendre qu'il y a une période d'attente de trois mois.

**M. Hagglund:** Il ne s'agit pas véritablement d'une période d'attente, dans la mesure où la prestation devient effective à partir du mois suivant la séparation. Simplement, si la séparation est de très courte durée, d'un mois par exemple, elle n'est pas du tout considérée comme une séparation. Pour qu'il y ait reconnaissance du fait que le couple ne vit plus ensemble, il faut au minimum une période de séparation de 90 jours. La

[Text]

put it simply, with the exception of that administrative delay, the effective date of the increase in the benefit is the month after they start living apart from each other. So if they started living apart in January, the benefits could be made effective from the 20th of February onwards.

**The Acting Chairman:** I do not have the sociological data on which to preface my question, so it is impressionistic. My impression is that, in that circumstance, very often there is a split in the family income with one of the spouses leaving. I do not know what the data are—maybe you have them—but the one with the greater economic power is the one who leaves, and the one with the lesser economic power is left with the child care burden.

**Mr. Hagglund:** That is exactly correct. In the current system, there would be no change in the benefits until sometime the following year or maybe even the year after—depending on exactly when it happened—when the child tax credit would finally go up. In this case, the benefit could go up effective the following month.

**The Acting Chairman:** Yes. Typically, if the male spouse, who has the job, leaves—

**Mr. Hagglund:** It is usually the mother with the lower income, and usually the children remain with the mother.

**The Acting Chairman:** She must file with Health and Welfare Canada; she must contact Health and Welfare Canada to say, "My circumstances have changed." Under this bill, that process will be expedited?

**Mr. Hagglund:** Yes, very much so.

**Senator Bonnell:** I have a supplementary to your question. Let us suppose that each spouse has an income of \$35,000, and because of that they get no family allowance, no cheque. Now they are separated, and each one takes a child. Would they both be able to get family benefits, although their income never changed?

**Mr. Bennett:** They have separated and are living as two separate households?

**Senator Bonnell:** Sometimes they do. Sometimes they live in the same house when they separate. With two separate incomes, now they would both receive the benefit. Neither of them received it before, but they both receive it when they separate. So all spouses should separate.

**Mr. Bennett:** Many relationships run deeper than that.

**Senator Bonnell:** Sometimes money is the main thing.

[Traduction]

prestation est alors effective à compter du mois suivant le mois de la séparation. Plus simplement, à l'exception de ce délai administratif, la date effective de l'augmentation de la prestation tombe le mois après qu'ils ont commencé à vivre chacun de leur côté. Donc, s'ils ont commencé à vivre séparément en janvier, les prestations peuvent commencer à partir du 20 février.

**Le président suppléant:** Je n'ai pas de données sociologiques sur lesquelles appuyer ma question, donc elle est impressionniste. J'ai l'impression qu'en l'occurrence, il y a très souvent une coupure du revenu familial quand l'un des conjoints part. Je ne connais pas bien les données—vous les avez peut-être—mais c'est celui qui a le plus de pouvoir économique qui part et celui qui en a le moins qui se retrouve avec le fardeau des enfants.

**M. Hagglund:** C'est parfaitement exact. Dans le système actuel, il n'y aurait pas de changement des prestations avant l'année suivante, et même l'année d'après—selon le moment exact où cela se produirait—et le crédit d'impôt pour enfants finirait par augmenter à ce moment-là. Les prestations pourraient alors augmenter à partir du mois suivant.

**Le président suppléant:** Oui. Habituellement, si le mari, qui a un travail, part. . .

**M. Hagglund:** C'est généralement la mère qui a le revenu le plus faible, et en général les enfants restent avec elle.

**Le président suppléant:** Elle doit présenter une demande à Santé et Bien-être Canada en expliquant que sa situation a changé. Avec ce projet de loi, la procédure sera accélérée?

**M. Hagglund:** Oui, énormément.

**Le sénateur Bonnell:** J'ai une question supplémentaire. Supposons que chaque conjoint ait un revenu de 35 000 \$ et qu'à cause de cela ils ne touchent pas d'allocations familiales. Ils se séparent, et chacun prend un enfant. Pourront-ils tous les deux toucher des allocations familiales, même si leur revenu n'a pas changé?

**M. Bennett:** Ils se séparent et constituent deux foyers distincts?

**Le sénateur Bonnell:** C'est quelquefois ainsi. Parfois ils vivent dans la même maison quand ils se séparent. Avec deux revenus, ils toucheraient tous les deux les prestations. Aucun ne les recevait auparavant, mais ils les touchent tous les deux le jour où ils se séparent. Donc, tous les conjoints devraient se séparer.

**M. Bennett:** Les liens familiaux vont souvent beaucoup plus loin que cela.

**Le sénateur Bonnell:** Quelquefois, c'est l'argent qui compte.



[Text]

**Mr. Bennett:** Do not forget, if they are living apart, they have to rent two separate houses, have two separate cars, and have separate child care expenses. Two can live more cheaply than one. It is an old saying, but it is probably true.

**Senator Bonnell:** It all depends on whom you are married to.

**The Acting Chairman:** With that, on behalf of my honourable colleagues, I extend to you, Mr. Bennett, and to your colleagues, our appreciation for coming and being with us this afternoon.

Now, honourable senators, there are a number of house-keeping chores to dispose of. The first item of business is the election of a deputy chairperson. Do we have a nomination?

**Senator Cochrane:** Mr. Chairman, it would be an honour for me to nominate Senator Bonnell from Prince Edward Island.

**Senator Bosa:** I move that the nominations cease.

**The Acting Chairman:** It is moved that nominations cease. We welcome Senator Bonnell as Deputy Chairperson of this committee.

**Senator Bonnell:** Mr. Chairman, this is a very important committee, and it is an honour for me to be your Deputy Chairman. When you are not here, I will make sure that they do not run away with the witnesses.

**The Acting Chairman:** The second item is to make sure that our steering committee is at full strength. My suggestion is that the Chair and the Deputy Chair be on our steering committee, and from the government side Senator Cochrane and Senator DeWare, and Senator Bosa on your side. Is it agreed, honourable senators?

**Senator Bonnell:** We do not want the steering committee to be too big. If there are two Conservatives and one Liberal on the steering committee, we could do our business quickly without trying to get a quorum of five. I do not wish to put anyone off the committee, but it is sometimes difficult to get five members to attend. If you have two government members and one opposition member, that is fair enough. I suggest a quorum of two, one from each side.

**Senator Bosa:** The former chairman of this committee knows by experience how the steering committee works. I am sure he has encountered situations when matters could not be deliberated because of the number of senators required for a quorum. Senator Bonnell's suggestion may not be bad. In the event that either the Deputy Chairman or the Chairman is not available, perhaps another person could be appointed to act in

[Traduction]

**M. Bennett:** N'oubliez pas que s'ils vivent séparés, ils doivent louer deux maisons, avoir deux voitures, et ils ont des frais distincts de garde d'enfants. Ça coûte moins cher de vivre à deux que tout seul. C'est une vieille rengaine, mais elle est probablement vraie.

**Le sénateur Bonnell:** Cela dépend de la personne avec qui on est marié.

**Le président suppléant:** Sur ce, au nom de mes honorables collègues, je tiens à vous remercier, monsieur Bennett, ainsi que vos collègues, d'être venus nous rencontrer cet après-midi.

Honorables sénateurs, il nous reste maintenant un certain nombre de tâches d'ordre administratif à accomplir. Nous avons tout d'abord l'élection d'un vice-président. Avons-nous une proposition?

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur le président, ce serait pour moi un honneur de proposer le sénateur Bonnell, de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur Bosa:** Je propose qu'on arrête les propositions de candidatures.

**Le président suppléant:** Le sénateur propose d'arrêter les mises en candidature. Nous souhaitons la bienvenue au sénateur Bonnell en tant que vice-président de ce comité.

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, il s'agit d'un comité très important, et c'est pour moi un honneur d'être votre vice-président. Quand vous ne serez pas là, je veillerai à ne pas laisser filer les sénateurs avec les témoins.

**Le président suppléant:** Nous devons ensuite nous assurer que notre comité directeur soit bien rempli. Je propose que le président et le vice-président en fassent partie, avec, du côté du gouvernement, le sénateur Cochrane et le sénateur DeWare, et, de votre côté, le sénateur Bosa. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Le sénateur Bonnell:** Nous ne voulons pas que le comité directeur soit trop important. S'il y a deux conservateurs et un libéral, nous pourrions régler rapidement nos affaires sans être tenus d'avoir un quorum de cinq. Je ne veux écarter personne, mais il est parfois difficile de faire venir cinq sénateurs. S'il y a deux représentants de la majorité et un de l'opposition, cela me semble suffisant. Je propose un quorum de deux, un de chaque côté.

**Le sénateur Bosa:** L'ancien président de ce comité sait d'expérience comment fonctionne ce comité directeur. Je suis sûr qu'il lui est arrivé de se trouver dans des situations où il n'était pas possible de discuter d'une question parce qu'il n'y avait pas assez de sénateurs pour le quorum. La suggestion du sénateur Bonnell n'est peut-être pas mauvaise. En cas d'absence du vice-président ou du président, peut-être

[Text]

his stead. We could thus reduce the number of members of the steering committee.

**The Acting Chairman:** For the past while, if my understanding is correct, this committee has had a five-person steering committee. Because of the retirement of our colleague Senator Marsden, who previously chaired the committee, in the last couple of months it has been the Deputy Chair and a member of the steering committee along with Senator Bosa, and on the government side Senator Lavoie-Roux and Senator Johnson. With the availability of people, we thought that this little change in our side would help. Perhaps we could proceed with those five. If we have difficulties, we can change it. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chairman:** Carried.

If you will allow me, colleagues, to turn to the citizenship study, we have not attended to that since we tabled our interim report just before the summer break from the Senate. The second phase of that study was to focus on the promotion of citizenship, the education side. Perhaps it could be delegated to the steering committee to look at a work plan on the second phase of our study, and we can then look at what we will do next with it. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chairman:** Carried.

This brings us to item No. 3, concerning future meetings of this committee and the report on Bill C-80. In terms of our schedule for the balance of the day, the witnesses who have been identified are still holding good. With reference to tomorrow, the Native Council of Canada, who were scheduled to appear at 3 p.m., have contacted the clerk and advised that they cannot be here. Irene Ip, who was one of the witnesses recommended by the government side from the C.D. Howe Institute, has fallen ill and cannot be here tomorrow evening.

The suggestion that the clerk has made is that we could move up everyone on the agenda. They are able to come earlier so that at 3 o'clock we could have the National Anti-Poverty Association and at 4 o'clock we could have the National Association of Food Banks. The representatives from the National Action Committee on the Status of Women are coming up from Toronto. Their plane gets in here at 5:15 and they said that they could attend a six or 6:30 meeting. Therefore we could rearrange the schedule, if that is agreeable. Is it agreed?

**Senator Bosa:** We move the National Action Committee to what time?

**The Acting Chairman:** To 6:30. That means that we would open up the evening.

[Traduction]

quelqu'un d'autre pourrait-il les remplacer. Nous pourrions ainsi réduire le nombre de membres du comité directeur.

**Le président suppléant:** Dernièrement, si je ne me trompe, le comité directeur était composé de cinq personnes. Après le départ à la retraite de notre collègue, le sénateur Marsden, qui présidait auparavant le comité, nous avons eu le vice-président et un représentant du comité directeur ainsi que le sénateur Bosa, et, du côté du gouvernement, le sénateur Lavoie-Roux et le sénateur Johnson. Vu la disponibilité des gens, nous avons pensé que ce petit changement de notre côté serait utile. Nous pourrions peut-être garder ces cinq personnes. En cas de problème, nous pourrions les changer. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président suppléant:** Adopté.

Si vous le voulez bien, chers collègues, nous allons maintenant passer à l'étude sur la citoyenneté. Nous n'en avons plus reparlé depuis la présentation de notre rapport intérimaire, juste avant l'ajournement d'été. La seconde phase de cette étude devait être axée sur la promotion de la citoyenneté, l'aspect éducation. Peut-être pourrions-nous charger le comité directeur d'examiner un plan de travail pour cette seconde phase et décider à partir de là de notre marche à suivre. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Cela nous amène au point numéro 3, les réunions futures du comité et le rapport sur le projet de loi C-80. En ce qui concerne notre programme pour le reste de la journée, les témoins prévus sont toujours maintenus. Pour ce qui est de demain, les représentants du Conseil national des autochtones du Canada, qui devaient comparaître à 15 heures, ont prévenu le greffier qu'ils ne pourraient pas venir. Irene Ip, du C.D. Howe Institute, qui était l'un des témoins recommandés par la majorité, est malade et ne pourra pas venir demain soir.

Le greffier propose de décaler tout le monde. Les témoins peuvent venir plus tôt; donc, nous pourrions avoir à 15 heures l'Organisation internationale anti-pauvreté, et à 16 heures la National Association of Food Banks. Les représentantes du Comité canadien d'action sur le statut de la femme viennent de Toronto. Leur avion arrive ici à 17 h 15, et elles ont dit qu'elles pourraient être là pour 18 heures ou 18 h 30. Nous pourrions donc réorganiser la journée si vous le voulez. Êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Bosa:** Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme passerait à quelle heure?

**Le président suppléant:** À 18 h 30. Cela nous libérerait la soirée.



[Text]

**Senator Forrestall:** Do we hear from the minister tomorrow evening?

**The Acting Chairman:** On that point, which is particularly important in light of our common concerns expressed at the beginning of our meeting today and during the meeting, I have been attempting to emphasize with the minister's office the importance of their being here if they expect us to be here. The good news is that the minister will be available at 9 o'clock on Friday morning. I know that that is hard on all of us, but I am reporting to you that there is a minister available for Friday morning.

The question then, is: Where do we go from here?

**Senator Di Nino:** Can we not convince the minister to come tomorrow tonight? Perhaps, then, we could complete our deliberations by tomorrow evening. There is a certain urgency that has been expressed by the officials. That does not mean that we necessarily have to be all ears, but if we are trying to get this bill back to the chamber, has any attempt been made to get the minister here for tomorrow night?

**The Acting Chairman:** I have made every effort that I could make to get a minister available. Since Senator Bosa and Senator Hébert and I talked last week in an attempt to identify witnesses, I felt that it was important for us to have ministers. It has been since then that I have been phoning and pounding on doors. We were still working on that as we commenced sitting today.

**Senator Di Nino:** So Friday morning it is, then.

**Senator Stanbury:** Perhaps we would get their attention if we adjourned? Shall we move the adjournment?

**The Acting Chairman:** The firmness is that we have emphasized the importance of the appearance of the minister before this committee because there are policy issues involved, and it is not fair to put those questions to officials. They informed us this afternoon that there would be a minister here Friday morning.

**Senator Bonnell:** A minister? Which one?

**The Acting Chairman:** It would be the Hon. John H. McDermid.

**Senator Di Nino:** He is the Minister of State (Finance and Privatization).

**Senator Bosa:** Parliament is not sitting. Cabinet does not sit in the evening. I think that the minister could make an effort to appear before this committee tomorrow night.

**Senator Lynch-Staunton:** All of the ministers, as you know, are very involved in the referendum campaign.

[Traduction]

**Le sénateur Forrestall:** Allons-nous entendre le ministre demain soir?

**Le président suppléant:** Sur ce point, qui est particulièrement important, étant donné le souhait que nous avons tous manifesté au début de notre réunion aujourd'hui et au cours de cette discussion, j'ai essayé de bien faire comprendre au cabinet du ministre l'importance de sa présence. La bonne nouvelle, c'est que le ministre pourra nous rencontrer à 9 heures vendredi matin. Je sais que cela ne nous facilite pas les choses, mais je vous annonce tout de même que nous pourrions entendre un ministre vendredi matin.

La question est de savoir ce que nous allons faire à partir de là.

**Le sénateur Di Nino:** Ne pourrions-nous pas le convaincre de venir demain soir? Cela nous permettrait peut-être même de terminer nos délibérations demain soir. Les hauts fonctionnaires ont insisté sur le caractère urgent de la question. Cela ne veut pas dire que nous devons être entièrement à leur disposition, mais si le but de la manoeuvre est de renvoyer ce projet de loi à la Chambre, a-t-on essayé de faire venir le ministre demain soir?

**Le président suppléant:** J'ai fait tout mon possible. Depuis ma discussion avec le sénateur Bosa et le sénateur Hébert la semaine dernière pour établir une liste de témoins, j'estime qu'il est important que nous entendions des ministres. Je n'ai pas cessé depuis de téléphoner et de frapper à des portes. Ces démarches se poursuivaient au moment où nous avons commencé notre séance d'aujourd'hui.

**Le sénateur Di Nino:** Donc, c'est vendredi matin.

**Le sénateur Stanbury:** Nous pourrions peut-être attirer leur attention en nous ajournant? Si nous proposons l'ajournement?

**Le président suppléant:** Nous avons insisté sur l'importance de cette comparution du ministre en raison des questions de politique que soulève ce projet de loi, et ce n'est pas juste de poser ces questions à des hauts fonctionnaires. Ils nous ont dit cet après-midi que nous pourrions rencontrer un ministre vendredi matin.

**Le sénateur Bonnell:** Un ministre? Lequel?

**Le président suppléant:** Ce serait l'honorable John H. McDermid.

**Le sénateur Di Nino:** Il est ministre d'État (Finances et Privatization).

**Le sénateur Bosa:** Le Parlement ne siège pas. Le Cabinet ne siège pas le soir. Je pense que le ministre pourrait faire l'effort de venir nous rencontrer demain soir.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous savez, tous les ministres sont plongés dans la campagne référendaire.

[Text]

**Senator Hébert:** As we all would like to be.

**Senator Lynch-Staunton:** Mr. McDermid will be flying back from Western Canada for the purpose of attending the meeting with us Friday morning. He has an engagement in Western Canada tomorrow night; otherwise, he would be there.

**Senator Hastings:** Is it necessary we meet this week? Can we not make it next week?

**Senator Lynch-Staunton:** It would be even worse next week. The schedules get tighter as we get closer to the referendum.

**Senator Hébert:** What about the week after?

**Senator Di Nino:** The week after is the week of the referendum. I think most of us would want to be out there.

**Senator Hébert:** That is what we have said since the beginning: why the rush?

**Senator Di Nino:** November 2 will be upon us. I was listening to what the officials were saying and, frankly, they convinced me. I think we should complete this as soon as possible. They gave us all the reasons why, and I have them all marked down. I do not want to go through them again and, frankly, I should like to be out there. I want to suggest—and if you wish I will put it in the form of a motion—that we complete our hearings after we hear the minister, which would be Friday morning, and that we commence clause-by-clause study immediately after that and that we report this bill some time on Tuesday, if the Senate can come back and deal with this issue at that time.

For the purposes of discussion I will put it in the form of a motion, namely, that the hearings be completed Friday morning after we hear from the minister, and that we do the clause-by-clause study immediately after that and report the bill next Tuesday to the chamber.

**Senator Hébert:** We have submitted a list of 33 names, out of which perhaps six were considered by the chairman and the clerk.

What about the others, namely, people who asked to be heard and people who asked to be heard by the House of Commons committee and were not heard? I think we should give them a chance to be heard. How can we do that without hearing the people who want to be heard by us? I do not understand the process.

**Senator Di Nino:** I will give you my reasons why I suggested that, Senator Hébert. I heard the officials.

**Senator Hébert:** The officials; that is not Parliament.

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Comme nous aimerions tous l'être aussi.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** M. McDermid va revenir de l'Ouest du Canada pour pouvoir nous rencontrer vendredi matin. Il est déjà pris dans l'Ouest du Canada demain soir, sinon il aurait pu venir ici.

**Le sénateur Hastings:** Est-il nécessaire que nous le rencontrions cette semaine? Ne pourrions-nous pas reporter cela à la semaine prochaine?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce serait encore pire. Les programmes vont être de plus en plus denses à l'approche du référendum.

**Le sénateur Hébert:** Et la semaine suivante?

**Le sénateur Di Nino:** C'est la semaine du référendum. Je pense que nous n'avons pas envie d'être ici à ce moment-là.

**Le sénateur Hébert:** Qu'y a-t-il de si urgent? C'est ce que nous demandons depuis le début.

**Le sénateur Di Nino:** Nous allons arriver au 2 novembre. J'ai écouté les hauts fonctionnaires et, franchement, ils m'ont convaincu. Je pense qu'il faudrait en finir le plus tôt possible. Ils nous ont donné toutes les explications, et je les ai toutes notées. Je ne vais pas revenir là-dessus, mais j'aimerais bien ne pas être coincé ici. Je voudrais vous proposer—et je peux le faire sous forme de motion—de terminer nos audiences quand nous aurons entendu le ministre, c'est-à-dire vendredi matin, puis de passer immédiatement après à l'étude article par article et de faire rapport du projet de loi mardi, si le Sénat peut revenir s'en occuper à ce moment-là.

Pour pouvoir en discuter, je présente cette suggestion sous forme de motion, à savoir que le comité termine ses audiences vendredi matin après avoir entendu le ministre et passe immédiatement après à l'étude article par article et fasse rapport du projet de loi mardi prochain.

**Le sénateur Hébert:** Nous avons présenté une liste de 33 noms, parmi lesquels le président et le greffier en ont reçus peut-être six.

Que faites-vous des autres, des gens qui ont demandé à être entendus, qui ont aussi demandé à être entendus par le comité de la Chambre des communes et ne l'ont pas été? Nous devrions leur donner la possibilité de s'exprimer. Comment le faire sans entendre ces personnes qui veulent comparaître? Je ne comprends pas.

**Le sénateur Di Nino:** Je vais vous dire pourquoi je propose cela, sénateur Hébert. J'ai écouté les hauts fonctionnaires.

**Le sénateur Hébert:** Les hauts fonctionnaires, ce n'est pas le Parlement.



[Text]

**Senator Di Nino:** Allow me to respond to you.

**Senator Hébert:** Allow me to be impatient.

**Senator Di Nino:** You can be impatient after I respond. We are talking about a time problem in that it is the end of the tax year. They are looking at distributing the cheques to the recipients as soon as possible. They want to do it in the first month of 1993. January 20 is the date they gave us.

**Senator Hébert:** We know that.

**Senator Di Nino:** They talked about the fact that it would make a tremendous difference. His words were that it would make a "big difference each month", as much as \$100.00 per family, and it would not be retroactive—that is not the way it normally works. For the benefit of the recipients of these cheques, we should speed up this process.

We have dealt with this subject matter. There has been consultation to a very large degree—all of you know that changes have been in the offing for seven or eight years. The government has consulted with social groups, native groups and the provinces. There were newspaper ads and 200,000 people responded, resulting in 250,000 brochures being sent out. Approximately 22 or 23 different organizations were witnesses before the House of Commons committee, and we are having seven, eight or ten appearing before us. That is probably enough.

This is a very important bill to deliver more money to those who need it most a little quicker. That is exactly the way I put it to Mr. Bennett, and he responded. Therefore, in my view, we should deal with this matter immediately. I should like to do it tomorrow tonight but, obviously, we cannot deal with it until Friday.

**Senator Hébert:** I do not agree with Senator Di Nino, which is customary in this committee. He is just repeating what the people from the ministry told us, and I, too, was there and heard the same things.

What is interesting in this democratic process is to hear from independent bodies which have been in that field for years and which represent either women or any other social groups, and could come and tell us that what we heard today is perhaps not quite right. I just say "perhaps" because already, if you read the briefs that were presented in the other place—and that does not mean that because they were heard over there they should not be heard here; that is a false notion—a lot of the organizations, which are very respectable and well-known in this country, would come and tell us that what we heard today was possibly not the truth, and that possibly a lot of people and, more importantly, a lot of poor people will lose more through this new bill than they will gain.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi de vous répondre.

**Le sénateur Hébert:** Permettez-moi de m'énerver.

**Le sénateur Di Nino:** Vous pourrez vous énerver quand j'aurai répondu. Nous parlons d'un problème de temps, car nous arrivons à la fin de l'année d'imposition. Ils veulent pouvoir distribuer les chèques le plus tôt possible, à partir de janvier 1993. Ils nous ont donné la date du 20 janvier.

**Le sénateur Hébert:** Nous le savons.

**Le sénateur Di Nino:** Ils ont dit que cela ferait une énorme différence. Il a dit que cela ferait une "grosse différence chaque mois", jusqu'à 100 \$ par famille, et que ce ne serait pas rétroactif—il n'y a pas de rétroactivité normalement. C'est donc pour aider les bénéficiaires de ces chèques qu'il faut accélérer les choses.

Nous avons examiné le fond de la question. Il y a eu beaucoup de consultations—vous savez tous que les changements se préparent depuis sept ou huit ans. Le gouvernement a consulté des groupes sociaux, des groupes d'autochtones et les provinces. Il y a eu des annonces dans les journaux, et 200 000 personnes y ont répondu, à la suite de quoi on a envoyé 250 000 brochures. Environ 22 ou 23 organisations ont témoigné devant le comité de la Chambre des communes, et nous allons en voir sept, huit ou dix. Cela devrait suffire.

Il s'agit d'un projet de loi très important, qui permettra de verser de l'argent un peu plus vite à ceux qui en ont le plus besoin. C'est exactement comme cela que j'ai présenté les choses à M. Bennett, et il a acquiescé. Par conséquent, il faudrait à mon avis régler immédiatement la question. J'aimerais bien le faire demain soir, mais nous ne pouvons manifestement pas le faire avant vendredi.

**Le sénateur Hébert:** Je ne suis pas d'accord avec le sénateur Di Nino, comme d'habitude à ce comité. Il se contente de répéter ce que lui ont dit les gens du ministère, mais moi aussi j'étais là pour les entendre.

Ce qui est intéressant dans ce processus démocratique, c'est d'entendre des représentants d'organismes indépendants actifs dans ce domaine depuis des années et représentant des femmes ou d'autres groupes sociaux, qui pourraient nous expliquer que ce que nous avons entendu aujourd'hui n'est peut-être pas nécessairement exact. Je dis "peut-être", car si vous avez déjà lu les mémoires présentés dans l'autre endroit—ce qui ne veut pas dire d'ailleurs qu'il ne faudrait pas entendre ces personnes ici; ce serait une erreur—de nombreuses organisations très respectables et respectées dans ce pays pourraient venir nous dire que ce que nous avons entendu aujourd'hui n'est pas nécessairement la vérité et que bien des gens, et surtout bien des gens pauvres, auront plus à perdre qu'à gagner avec ce projet de loi.

[Text]

You are well-intentioned, there is no doubt about that, but because of your participation and because you feel that we have heard enough, you want us to make it quick and forget about the democratic process and do it the way the minister wants us to do it, namely, as quickly as possible so that we can all go back home, and so on, and forget about the matter.

I don't agree with that. We should hear Canadians. We should let Canadians know that they can appear before this committee and talk to us.

**Senator Di Nino:** We have the Action and Information Network for Women, we have the Caledon Institute of Social Policy—

**Senator Hébert:** I have the list here.

**Senator Di Nino:** —we have the Social Planning Council of Metropolitan Toronto, The Child Poverty Action Group, the Canadian Association of Schools and Social Work, the National Anti-Poverty Organization, the National Association of Food Banks and the National Action Committee on the Status of Women, as well as, this evening, the Vanier Institute of the Family and Tristat Resources. That should certainly give us an ear-full. I do not want to suggest that we should not listen to people, but I believe this will give us enough to make a fair judgment as to whether we report this with or without amendment.

**Senator Hébert:** You have decided that it is enough.

**Senator Di Nino:** No, that is only my opinion.

**Senator Hébert:** My opinion—and I do not know about my colleagues, but I take for granted that they are democrats and want to us hear as many people as possible—is that it is not enough. We have about 30 more groups that would like to be heard. They are not individuals; they are all groups. Some of them are: The Canadian Council of Social Development; Ontario Coalition Against Poverty; the Canadian Teachers Federation; the Children's Aid Society of Ottawa-Carleton; the Community Services Council; the Action Centre for Social Justice; the Crisis Housing Liaison; the Canadian Day Care Advocacy Association, Ottawa; Family Services Canada, from Ottawa; Native Council of Canada, Social Services, Ottawa; Canadian Nurse's Association; Canadian Labour Congress; Equal Justice For All; and so on.

It is all very well to say that we have eight groups on our list and that is enough. If these people heard you, they would not be very pleased to think we did not want to hear them.

[Traduction]

Je ne doute pas de vos bonnes intentions, mais à cause de votre participation et du fait que vous estimez en avoir entendu assez, vous voudriez nous faire expédier la question en oubliant le processus démocratique et en faisant exactement ce que le ministre attend de nous, c'est-à-dire en bâclant la question pour pouvoir rentrer chez nous, etc., en oubliant le tout.

Je ne suis pas d'accord. Il faut que nous entendions les Canadiens. Nous devrions leur dire qu'ils peuvent venir nous parler.

**Le sénateur Di Nino:** Nous avons le Action and Information Network for Women, le Caledon Institute of Social Policy—

**Le sénateur Hébert:** J'ai la liste ici.

**Le sénateur Di Nino:** —nous avons le Social Planning Council of Metropolitan Toronto, le Groupe de défense des enfants pauvres, l'Association canadienne des écoles et de service social, l'Organisation nationale anti-pauvreté, la National Association of Food Banks et le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, et aussi, ce soir, l'Institut Vanier de la famille et Tristat Resources. Nous devrions avoir de quoi nous occuper. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas écouter les gens, mais je pense que cela devrait être suffisant pour nous permettre de juger équitablement et de faire rapport avec ou sans amendement.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez décidé que ça suffisait.

**Le sénateur Di Nino:** Non, c'est seulement mon point de vue.

**Le sénateur Hébert:** Mon point de vue— et je ne sais pas ce qu'en pensent mes collègues, mais je pense que ce sont des démocrates qui veulent que nous entendions le plus grand nombre possible de personnes—c'est que ce n'est pas suffisant. Nous avons une trentaine de groupes qui voudraient se faire entendre. Ce ne sont pas des simples particuliers, ce sont tous des groupes. Je vous en cite quelques-uns: le Conseil canadien de développement social, la Ontario Coalition Against Poverty; la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants; la Société d'aide à l'enfance d'Ottawa Carleton; le Community Services Council; le Action Centre for Social Justice; Crisis Housing Liaison; l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance; Family Services Canada, d'Ottawa; le Conseil national des autochtones du Canada, les Services sociaux d'Ottawa; l'Association des infirmières et infirmiers du Canada; le Congrès du travail du Canada; Equal Justice For All; etc.

C'est bien gentil de dire qu'il nous suffira d'entendre huit groupes. Si ces gens-là vous entendaient, ils ne seraient pas très contents d'apprendre que nous ne voulons pas les écouter.



[Text]

**The Acting Chairman:** In terms of the list, the Chair and the clerk contacted 18 of the 31 or 32. The Canadian Nurse's Association declined to appear.

**Senator Hébert:** Why?

**The Acting Chairman:** They said they did not want to.

**Senator Hébert:** Maybe they did not have enough time.

**The Acting Chairman:** Two groups indicated that they did not want to appear and the other one was the Canadian Teachers Federation. The Canadian Labour Congress would be prepared to come Friday morning. The third one, Barbara Blouin, could not come for the next couple of months because of college work. The Canadian Council of Social Development, Patrick Johnson, could not come this week. He was contacted first and he also appeared before the House of Commons committee. I simply report that to you; I do not wish to take part in the debate. I will chair the meeting.

**Senator Cochrane:** Mr. Chairman, you have answered my question, because I was about to ask you to tell how you dealt with this list and the number that responded positively.

**Senator Hébert:** That is the list you gave me when you were in a hurry and the clerk was pressing me but it has lengthened since then.

**Senator Bonnell:** Did you invite the Ministers of Health and Welfare of the provinces and territories?

**The Acting Chairman:** No.

**Senator Bonnell:** So you are not asking the provinces about this legislation which affects them?

**The Acting Chairman:** I did not do that when working on the list last week.

**Senator Bonnell:** The second question is: Has the steering committee decided whether we should travel so that we could hear the views of the provinces?

**The Acting Chairman:** No, we did not decide either way. These are matters that should be dealt with at this meeting.

**Senator Stanbury:** My colleague has asked a couple of questions I had intended to ask. I should like to simply add to the comment about the provinces. If we do not advise the provinces about something that is within their jurisdiction—and this will be the second time in two weeks that we have not done so—when it has been our practice to do so and it is in the appendix to our rules that we should do so, then somewhere along the line we will get into trouble. I want to know

[Traduction]

**Le président suppléant:** À propos de cette liste, le président et le greffier ont contacté 18 de ces 31 ou 32 groupes. L'Association canadienne des infirmières et infirmiers a dit qu'elle ne voulait pas comparaître.

**Le sénateur Hébert:** Pourquoi?

**Le président suppléant:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Hébert:** Peut-être qu'on ne leur avait pas donné assez temps.

**Le président suppléant:** Deux groupes ont annoncé qu'ils ne voulaient pas comparaître; l'autre est la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants. Le Congrès du travail du Canada serait prêt à venir vendredi matin. Il y a ensuite Barbara Blouin, qui ne peut pas venir au cours des deux prochains mois à cause de la charge de travail au collège. Patrick Johnson, du Conseil canadien de développement social, ne pouvait pas venir cette semaine. Il a été le premier à être contacté et il a aussi comparu devant le comité de la Chambre des communes. Je me contente de vous signaler cela; je ne veux pas me mêler du débat. Je veux simplement présider la réunion.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur le président, vous avez répondu à ma question puisque j'allais vous demander ce que vous aviez fait de cette liste et combien de groupes avaient répondu par l'affirmative.

**Le sénateur Hébert:** C'est la liste que vous m'avez donnée quand vous étiez pressé et le greffier aussi, mais elle s'est rallongée depuis.

**Le sénateur Bonnell:** Avez-vous invité les ministres de la Santé et du Bien-être social des provinces et des territoires?

**Le président suppléant:** Non.

**Le sénateur Bonnell:** Donc, vous n'interrogez pas les provinces sur cette mesure qui va les toucher?

**Le président suppléant:** Je ne l'ai pas fait quand j'ai examiné cette liste la semaine dernière.

**Le sénateur Bonnell:** Voici la seconde question: Le comité directeur a-t-il décidé si nous allions partir en voyage pour entendre le point de vue des gens des provinces?

**Le président suppléant:** Non, nous n'avons pas pris de décision. Ce sont des questions à régler au cours de cette réunion.

**Le sénateur Stanbury:** Mon collègue a posé quelques-unes des questions que j'avais l'intention de poser moi-même. J'aimerais ajouter une remarque au sujet des provinces. Si nous n'informons pas les provinces de quelque chose qui relève de leur compétence—et ce sera la deuxième fois en deux semaines—alors que nous le faisons auparavant et que l'annexe de notre règlement stipule que nous devons le faire, nous allons finir par avoir des ennuis. Je voudrais que les

[Text]

from the provinces whether or not they will cap their assistance because of this measure. It will be a shame if we do not hear from them at all. If we are not travelling, have we advertised to give people an opportunity to make presentations? If we have not done so on a bill of this importance, I do not see how we can excuse ourselves.

I have listened to the arguments about speed, but it gets a little obscene, if you sit down one day and decide that you have to finish off the next day a bill of this kind, with all its implications and the way in which it affects so many people.

**The Acting Chairman:** Your Chair wanted this meeting to take place to deal with those issues, and would not dare to presume to judge upon them.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, if I understood the officials correctly, they probably have everything in place as far as the advertising campaign is concerned and it may require turning the key and away they go on November 2. To alleviate the problems my colleagues have advanced—and I am sure you share the concern that has been expressed about not having the opportunity to hear from the provincial ministers, et cetera—why don't we, following the referendum of October 26, meet on October 27, 28 and 29, giving advance notice to the people who wish to appear. If we did that, we could still meet the schedule to which the officials referred earlier today.

What we are doing now is perpetrating what has always been inflicted on the Senate, rubber-stamping whatever comes over from the other side.

**Senator Stanbury:** We have to take our own responsibility and not always say, "The House of Commons did it and therefore we do not have to do it."

**The Acting Chairman:** Is there any further debate?

**Senator Hastings:** Are we discussing Senator Di Nino's motion?

**The Acting Chairman:** That is the motion before us.

**Senator Forrestall:** Just for clarification, the matter went through the House in the final stages under time allocation. Was there a division among the parties with respect to this measure?

**Senator Hébert:** Yes, surely.

**Senator Forrestall:** Do you know that?

**Senator Stanbury:** I know it.

**Senator Forrestall:** I think we should have the question.

[Traduction]

représentants des provinces nous disent s'ils vont ou non plafonner leur aide à la suite de cette mesure. Il serait lamentable de ne pas les écouter. Si nous ne devons pas voyager, avons-nous au moins passé des annonces pour permettre à ces gens-là de donner leur point de vue? Si nous ne l'avons pas fait pour un projet de loi aussi important, nous sommes inexcusables.

J'ai écouté l'argumentation en faveur d'une décision rapide, mais il est un peu écoeurant de décider un beau jour qu'il faut en finir le lendemain avec un projet de loi de ce genre, quand on songe à toutes ses répercussions pour une multitude de personnes.

**Le président suppléant:** Le président a voulu organiser cette réunion pour parler de ces questions, et il n'a surtout pas voulu en préjuger.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, si j'ai bien compris les hauts fonctionnaires, tout est prêt pour la campagne publicitaire. Il suffit de tourner la clé et tout va démarrer le 2 novembre. Pour rassurer mes collègues—et je suis sûr que vous partagez leur gêne à l'idée que nous n'avons pas eu l'occasion d'entendre le point de vue des ministres provinciaux, etc—pourquoi ne déciderions-nous pas de nous rencontrer les 27, 28 et 29 octobre, après le référendum du 26, en prévenant les gens qui voudraient comparaître? Nous pourrions ainsi respecter le délai dont nous ont parlé tout à l'heure les hauts fonctionnaires.

Nous sommes en train d'avoir la même attitude que l'autre endroit, qui demande toujours au Sénat de tout approuver les yeux fermés.

**Le sénateur Stanbury:** Nous devons prendre nos responsabilités et ne pas nous contenter de dire toujours: «La Chambre des communes l'a fait, donc nous n'avons pas besoin de le faire.»

**Le président suppléant:** D'autres interventions sur ce débat?

**Le sénateur Hastings:** Nous parlons de la motion du sénateur Di Nino?

**Le président suppléant:** Effectivement.

**Le sénateur Forrestall:** Une simple précision: il y a eu attribution de temps pour les dernières étapes de ce projet de loi à la Chambre. Y a-t-il eu dissidence au sein des partis sur cette mesure?

**Le sénateur Hébert:** Oui, certainement.

**Le sénateur Forrestall:** Vous le savez?

**Le sénateur Stanbury:** Je le sais.

**Le sénateur Forrestall:** Je pense que nous devrions avoir le vote.



[Text]

**Senator Hastings:** This is a motion of closure. Perhaps Senator Balfour can assist me; what is the Latin expression for having to hear the other side? There is a Latin expression to that effect to which we have always adhered in the Senate. The motion before us will end the hearings, for all intents and purposes, when we hear Mr. McDermid—not even the Minister of National Health and Welfare.

**Senator Bosa:** The junior Minister of Finance.

**Senator Hastings:** We are not asking the provincial governments. We have always assumed the responsibility of giving the ministers responsible in provincial governments an opportunity to appear before us. We are cutting off people who were also cut off from appearing in the House of Commons. In all fairness, I do not think we should entertain the motion at this time—not, at least, until all the prospective witnesses have been consulted; then we should let the steering committee make the decision after they have consulted all the witnesses. Let the Subcommittee on Agenda and Procedures give consideration to hearing the provincial ministers and also to advertising for interested citizens to appear. At least don't cut us off before we even start considering the motion for Friday at 9 o'clock.

**Senator Hébert:** Before we go any further on this motion, may I ask what is wrong with the suggestion of Senator Bosa? He went further than I went. That is to say that the agenda of the minister says that they can start on November 2. Let's try to settle these things between October 27 and October 30. That sounds reasonable to me, because I think it complies with the agenda of the minister.

**Senator Di Nino:** The problem is that you have to recall the chamber and that would not give us sufficient time. I suspect that the week after the referendum, no matter what happens, most people will want to take a little time off, as most of us are deeply involved in that issue as well. I think it would be impractical to wait until that time.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, if we pass this motion we might as well adjourn now. Why bother listening to these other people if we are stamping it anyway? Let's change the motion to adjourn right now. We might as well be out working on the referendum as sitting here. We know nothing will happen here.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I would like to introduce an amendment to the motion, to the effect that we meet tomorrow and that we meet again starting October 27 for the number of days necessary to consider the bill further and to hear from more witnesses. I realize that that should not be the exact wording but that is the intent.

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Il s'agit d'un motion de clôture. Peut-être le sénateur Balfour peut-il m'aider; quelle est l'expression latine pour dire qu'il faut entendre l'autre parti? Il y a une expression latine que nous utilisons toujours au Sénat. La motion qui nous est soumise vise à mettre fin aux audiences une fois que nous aurons entendu M. McDermid—même pas le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

**Le sénateur Bosa:** Le ministre des Finances subalterne.

**Le sénateur Hastings:** Nous ne demandons pas leur avis aux gouvernements provinciaux. Nous avons toujours pris la responsabilité de donner aux ministres provinciaux l'occasion de comparaître devant nous. Nous fermons la porte à des gens qui n'ont pas pu non plus comparaître à la Chambre des communes. Franchement, je trouve qu'il est prématuré de présenter cette motion et qu'il faudrait au moins commencer par entendre tous les témoins éventuels et laisser le comité directeur prendre ensuite cette décision. Que le sous-comité du programme et de la procédure se penche sur la question de l'audition des ministres provinciaux et aussi de la publicité à l'intention des citoyens qui voudraient comparaître. Mais au moins qu'on ne nous coupe pas la parole avant même que nous ayons commencé à examiner la motion concernant la séance de 9h vendredi.

**Le sénateur Hébert:** Avant d'aller plus loin au sujet de cette motion, pourrais-je savoir ce que l'on reproche à la suggestion du sénateur Bosa? Il est allé plus loin que moi, c'est-à-dire que le programme du ministre les autoriserait à commencer le 2 novembre. Essayons de régler la question entre le 27 et le 30 octobre. Cela me semble raisonnable, car ce n'est pas incompatible avec le programme du ministre.

**Le sénateur Di Nino:** Le problème, c'est qu'il faut rappeler la Chambre et que nous n'aurions pas assez de temps. J'imagine que la semaine qui va suivre le référendum, quelle que soit son issue, la plupart des gens vont vouloir se reposer un peu, car nous sommes pour la plupart profondément impliqués dans cette campagne. Je pense que ce serait gênant.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, si nous adoptons cette motion, nous ferions aussi bien de nous ajourner tout de suite. Pourquoi prendre la peine d'écouter ces gens-là si de toute façon la cause est entendue? Changeons la motion et proposons tout de suite l'ajournement. Nous nous rendrions plus utiles en travaillant pour le référendum qu'en restant ici. Nous savons qu'ici il ne se passera rien.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, j'aimerais proposer un amendement à cette motion: que nous nous rencontrions demain et de nouveau à partir du 27 octobre pendant le nombre de jours nécessaires pour poursuivre l'examen du projet de loi et entendre d'autres témoins. Ce n'est sans doute pas le texte exact, mais c'est l'idée.

[Text]

**The Acting Chairman:** I think it is very clear. The Chair would like to continue the debate, but it will not drop that question. Is there any further discussion on this matter?

**Senator Hastings:** You did not entertain the amendment?

**The Acting Chairman:** I want to keep the discussion going. That suggestion is sitting there. I do not want to be asked to rule.

**Senator Bonnell:** Is this a suggestion or an amendment?

**The Acting Chairman:** I would invite you to trust the Chair, when I say that we will deal with that matter before this debate is concluded.

I do not want to be asked to make a decision on that particular amendment.

**Senator Bosa:** Are you saying that you have formally accepted the amendment that I proposed, but you are not going to put the question right away?

**Senator Stanbury:** The Chairman is attempting to see whether members of the other side might feel that was a reasonable suggestion and rather than get into a vote over amendment versus motion, he might be able to resolve it.

**The Acting Chairman:** Is there any further discussion on the matter?

**Senator Lynch-Staunton:** Bill C-80 is the result of many years of discussions, negotiations and consultation, including discussions with representatives of the provinces. It is not as if the bill arrived in the House of Commons three weeks ago and is being rammed through the Senate by a certain date.

In 1991 the Standing Committee on Health and Welfare made a report. The actual proposal before us was made in the budget in February 1992, followed immediately by a white paper. As the officials pointed out, the white paper was distributed to more than 200,000 Canadians. There have been many consultations by the government with social groups, native organizations and the provincial governments. I know that the Senate's feeling is that it should also have full consultation, but the Senate does not have to start again a process which has been going on for a number of years.

Unfortunately, we are also up against the deadline of the end of late October-early November, which is not helped by the fact that the referendum is on October 26.

Senator Di Nino feels that by midday, or by the end of Friday, we will have heard all the witnesses that we would like to hear, unless there is insistence that we have to hear witnesses endlessly. Senator Bosa suggests that we meet tomorrow and

[Traduction]

**Le président suppléant:** Je pense que c'est très clair. La présidence aimerait poursuivre le débat, mais sans écarter la question. Y a-t-il d'autres interventions sur ce point?

**Le sénateur Hastings:** Vous ne recevez pas cet amendement?

**Le président suppléant:** Je veux poursuivre la discussion. La suggestion a été faite. Je ne veux pas qu'on me demande de trancher.

**Le sénateur Bonnell:** C'est une suggestion ou un amendement?

**Le président suppléant:** Faites confiance au président, quand je vous dis que nous reviendrons sur cette question avant la fin du débat.

Je ne veux pas qu'on me demande de trancher au sujet de cet amendement.

**Le sénateur Bosa:** Vous voulez dire que vous avez officiellement accepté l'amendement que j'ai présenté mais que vous n'allez pas le mettre aux voix?

**Le sénateur Stanbury:** Le président essaie de voir si de l'autre côté ils sont prêts à juger que c'est une suggestion raisonnable pour essayer de régler la question sans en arriver à un vote sur l'amendement par opposition à la motion.

**Le président suppléant:** Y a-t-il d'autres interventions sur cette question?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Le projet de loi C-80 est le résultat de nombreuses années de discussions, négociations et consultations, notamment de discussions avec les représentants des provinces. Ce n'est pas comme si ce projet de loi était arrivé à la Chambre des communes il y a trois semaines et que l'on voulait le faire expédier à la va-vite par le Sénat.

En 1991, le Comité permanent de la Santé et du Bien-être social a présenté un rapport. La proposition qui nous est soumise a été formulée dans le budget de février 1992, et elle a été suivie immédiatement d'un livre blanc. Comme les hauts fonctionnaires l'ont précisé, ce livre blanc a été distribué à plus de 200,000 Canadiens. Le gouvernement a tenu de nombreuses consultations avec des groupes sociaux, des organisations autochtones et les gouvernements provinciaux. Je sais que le Sénat estime qu'il devrait lui aussi pouvoir tenir des consultations approfondies, mais le Sénat n'est pas toujours obligé de recommencer une procédure entamée depuis des années.

Malheureusement, nous avons aussi la date limite de la fin d'octobre début novembre, et le référendum du 26 octobre ne nous facilite pas les choses.

Le sénateur Di Nino estime que d'ici vendredi midi ou vendredi soir, nous aurons entendu tous les témoins que nous souhaiterions entendre, à moins que d'autres n'insistent pour qu'on en écoute à l'infini. Le sénateur Bosa propose que nous



[Text]

come back after the referendum. I think that Senator Di Nino is quite correct that after the referendum many of us will want to stay away from this place for a while. The next two or three weeks will be quite exhausting.

The main point that we are dealing with today has been under discussion and analysis—under the microscope—for many months, if not years. The impression should not be left that we are being asked to ram something through which suddenly appeared overnight.

**Senator Stanbury:** With all due respect, I quite understand what Senator Lynch-Staunton is saying. The problem with his argument is exactly the problem that I raised before. What he is saying is that we might as well abolish the process in the Senate. Everybody else has done all these things, so why should we bother to listen to witnesses and to talk to representatives of the provinces? Senator Lynch-Staunton is saying, "What is the point?" I cannot accept that.

As a senator, if I am to take any responsibility at all, I have to listen to witnesses and hear from representatives of the provinces. I want to know their attitude and how they are going to react to this. That is what we are here for. I appreciate all the pressures. My goodness, I have been here for nearly 25 years and I have been through it all on both sides. I am not suggesting for a moment that I do not understand the problems. Within the limits of that pressure, we should—and I am not talking in a partisan way at all—do everything that we can as senators to see that we do the job properly.

Senator Bosa is trying to find a way in which we could accommodate both the pressures of getting it through and also the need for us to consider people's opinions. Perhaps someone might be able to come up with some way of accommodating both of those pressures, but Senator Bosa has at least come up with one suggestion which could be worked out. We could agree that the Senate could be recalled on October 30, that we would work up to that date and that we could still hear witnesses and make a reasoned decision. I am concerned that if we adopt this motion, we might just as well quit now, because we are not doing our jobs.

**The Acting Chairman:** Is there further debate?

**Senator MacDonald:** Could the clerk of the committee tell us how many hours were spent in the committee in the other place as opposed to what was proposed to be spent by this committee?

**Mr. Tonu Onu, Clerk of the Committee:** There were eight meetings of the committee in the month between June 15 and July 15, in which they heard approximately 24 witnesses, including the Minister of Finance, Mr. Mazankowski and officials from the department.

[Traduction]

nous rencontrions demain et que nous revenions après le référendum. Je pense que le sénateur Di Nino a parfaitement raison de dire qu'après le référendum, bon nombre d'entre nous préféreront rester loin d'ici pendant quelque temps. Les deux ou trois semaines à venir vont être épuisantes.

L'essentiel de la question à laquelle nous nous intéressons aujourd'hui a fait l'objet de débats et d'analyses—au microscope—pendant des mois, sinon des années. Il ne faudrait pas laisser entendre que nous sommes en train d'imposer l'adoption d'une mesure qui viendrait de tomber du ciel.

**Le sénateur Stanbury:** Sauf votre respect, je comprends très bien ce que veut dire le sénateur Lynch-Staunton. Mais son argumentation va exactement dans le même sens que la mienne. Il en train de nous dire que nous ferions aussi bien de supprimer tout à fait le rôle du Sénat. Tout le monde l'a déjà fait, alors pourquoi nous fatiguer à entendre des témoins et des représentants des provinces? «À quoi cela sert-il», demande le sénateur Lynch-Staunton. Je trouve cela inacceptable.

En tant que sénateur, si je dois prendre une responsabilité quelconque, il faut que j'entende les témoins et que j'écoute les représentants des provinces. Je veux savoir ce qu'ils en pensent et comment ils vont réagir. C'est pour cela que nous sommes ici. Je sais bien qu'il y a des pressions. Bon sang! cela fait près de 25 ans que je suis ici et je connais la musique des deux côtés. Il n'est pas question de dire que je ne comprends pas le problème. Dans les limites de cette pression, nous devrions—et je le dis sans aucun esprit de partisanerie—tout faire pour nous acquitter correctement de notre tâche.

Le sénateur Bosa essaie de trouver une solution qui nous permettrait à la fois de respecter le délai et en même temps d'entendre les gens. Peut-être quelqu'un pourrait-il nous proposer une formule plus satisfaisante, mais le sénateur Bosa a au moins fait une suggestion valable. Nous pourrions convenir de rappeler le Sénat le 30 octobre, de travailler jusque-là et d'entendre alors des témoins pour prendre une décision raisonnée. Si nous adoptions cette motion, je pense que nous ferions aussi bien de partir tout de suite, parce que notre travail serait bâclé.

**Le président suppléant:** Y a-t-il d'autres interventions?

**Le sénateur MacDonald:** Le greffier du comité pourrait-il nous dire combien d'heures le comité de l'autre endroit a consacré à cette question par rapport au nombre d'heures que l'on se propose de laisser à notre Comité pour son étude?

**M. Tonu Onu, greffier du comité:** Le comité s'est réuni huit fois entre le 15 juin et le 15 juillet, et a entendu environ 24 témoins, y compris le ministre des Finances, M. Mazankowski, et des hauts fonctionnaires du ministère.

[Text]

**Senator MacDonald:** The figure I heard was that approximately 17 hours were spent in committee there, while we propose to spend around 14 or 15 hours. Where did I pick that up from?

**Senator Hébert:** Mr. Chairman, in spite of the fact that there was no great advertising or pressure, 20 witnesses wanted to be heard in the House of Commons committee and were refused, so one also has to take that number into account. Here at least we can give them a chance to be heard since they were not heard in the other place. I do not know the point in asking how many hours were spent there and how many hours will be spent here. The point is that Canadians wanted to be heard and were told that we did not care to hear them. They were told that once and they will be told that a second time.

**The Acting Chairman:** Honourable colleagues, the issue has been fairly put on the table and canvassed. We have to make a decision and we have two suggestions: we have Senator Bosa's suggestion and Senator Di Nino's suggestion.

**Senator MacDonald:** Put the amendment, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman:** The motion in amendment has been called. Those in favour of the motion in amendment of Senator Bosa, that, after the meeting tomorrow, the committee will continue to meet on October 27, 28 and 29, please signify in the unusual manner.

Senators Hastings, Hébert, Bosa, Stanbury and Bonnell are in favour.

Those contrary to the motion, please raise your hands.

Senators Atkins, Lynch-Staunton, Balfour, Di Nino, Cochrane Forestall and MacDonald are against the motion in amendment.

**Senator Hastings:** Mr. Chairman, was that a recorded vote?

**The Chairman:** Yes.

Those in favour of the main notion, signify in the usual manner. Voting in the affirmative are Senators Atkins, Lynch-Staunton, Balfour, Di Nino, Cochrane, Forrestall and MacDonald.

Those contrary to the main motion are Senators Hastings, Hébert, Bosa, Stanbury and Bonnell.

Colleagues, that concludes the business section of the meeting. Our next witness is appearing at 7 o'clock.

[Traduction]

**Le sénateur MacDonald:** J'ai ouï dire que le comité a siégé environ 17 heures, tandis que nous nous proposons de siéger environ 14 ou 15 heures. Où est-ce que j'ai entendu ça?

**Le sénateur Hébert:** Monsieur le président, malgré le fait qu'il n'y a pas eu beaucoup de publicité et qu'on n'a pas exercé énormément de pression, 20 témoins voulaient comparaître devant le comité de la Chambre des communes et n'ont pu être satisfaits; il faut donc prendre cela en considération. Au moins, ici nous pouvons leur donner une chance d'être entendus, puisqu'ils n'ont pas été entendus par les Communes. Je vois mal où on veut en venir en se demandant combien d'heures le comité des Communes a siégé et combien d'heures nous siégerons ici. Ce qui est important, c'est que les Canadiens veulent être entendus et on leur a dit qu'on ne voulait pas les entendre. On leur a dit cela une première fois et c'est ce qu'ils vont entendre une deuxième fois.

**Le président suppléant:** Honorables collègues, nous avons fait le tour de la question. Il nous faut prendre une décision et nous avons reçu deux suggestions: celle du sénateur Bosa et celle du sénateur Di Nino.

**Le sénateur MacDonald:** Mettez l'amendement aux voix, monsieur le président.

**Le président suppléant:** La proposition d'amendement est mise aux voix. Tous ceux qui sont pour la proposition d'amendement du sénateur Bosa, à savoir qu'après la réunion de demain, le comité se réunisse à nouveau les 27, 28 et 29 octobre, veuillez l'indiquer de la manière habituelle.

Les sénateurs Hastings, Hébert, Bosa, Stanbury et Bonnell votent pour.

Que ceux qui sont contre la motion lèvent la main s'il vous plaît.

Les sénateurs Atkins, Lynch-Staunton, Balfour, Di Nino, Cochrane, Forestall et MacDonald sont contre la proposition d'amendement.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, s'agissait-il d'un vote par appel nominal?

**Le président:** Oui.

Tous ceux qui sont pour la motion principale, veuillez l'indiquer de la manière habituelle. Votent pour la motion principale les sénateurs Atkins, Lynch-Staunton, Balfour, Di Nino, Cochrane, Forrestall et MacDonald.

Votent contre la motion principale les sénateurs Hastings, Hébert, Bosa, Stanbury et Bonnell.

Chers collègues, cela termine la partie de notre réunion traitant des affaires courantes. Notre prochain témoin comparait à 19 heures.



[Text]

**Senator Bonnell:** The motion is carried and we have closure. Let me suppose that the next witness comes up with a really good amendment, something really worthwhile that we should consider—

**Senator Di Nino:** I would like to clarify that my motion was with or without amendment. I did not say that we should not amend the bill. My motion considered that. I want to make it absolutely clear that I did not move that we report the bill without amendment. I only suggested that we deal with it immediately after we hear from the minister.

**Senator Bonnell:** Deal with it; not report it?

**Senator Di Nino:** And report it, with our without amendment.

**Senator Bonnell:** In other words, we can hear representatives of the provinces and we can travel and we can tell those witnesses all to come?

**Senator Stanbury:** If you can do it before Friday noon.

**The Acting Chairman:** We will recess until 7 o'clock.

The Committee recessed.

Upon resuming at 7:00 p.m.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, our first witness this evening is Dr. Robert Glossop, the Director of Program and Research at the Vanier Institute of the Family.

Sir, this being National Family Week in Canada, it is with a special degree of pleasure that we welcome you here this evening.

**Senator Hastings:** Mr. Chairman, before we proceed with the witness, I wish to raise a point of order.

**The Acting Chairman:** Yes, Senator Hastings.

**Senator Hastings:** We adjourned rather quickly. I wonder, Mr. Chairman, if I might have Senator Di Nino's motion read to us so that I have a better understanding of exactly what we are doing before we start and exactly what we have adopted as our procedure.

**Mr. Onu:** The motion proposed by Senator Di Nino and adopted by the committee was that the hearings be completed Friday morning after we hear the minister, that we do the clause-by-clause study immediately after that, and that we report the bill next Tuesday to the chamber.

**Senator Di Nino:** With or without amendment.

[Traduction]

**Le sénateur Bonnell:** La motion est adoptée et nous devons clore le débat. Supposons que le prochain témoin nous présente un excellent amendement, quelque chose sur lequel nous devrions vraiment nous pencher—

**Le sénateur Di Nino:** Je tiens à signaler que ma motion était avec ou sans amendement. Je n'ai pas dit que nous ne devrions pas modifier le projet de loi. Ma motion tenait compte de cela. Je veux qu'il soit parfaitement clair que je n'ai pas proposé que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement. Je suggérerais simplement que nous en traitions immédiatement après notre rencontre avec le ministre.

**Le sénateur Bonnell:** En traiter et non pas en faire rapport?

**Le sénateur Di Nino:** En faire rapport avec ou sans amendement.

**Le sénateur Bonnell:** En d'autres mots, nous pouvons entendre des représentants des provinces et nous pouvons voyager et dire à tous ces témoins-là de comparaître?

**Le sénateur Stanbury:** Si vous pouvez le faire avant vendredi midi.

**Le président suppléant:** Nous allons suspendre nos travaux jusqu'à 19 heures.

La séance est suspendue.

À la reprise de la séance à 19 heures.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, notre premier témoin ce soir est M. Robert Glossop, directeur des programmes et de la recherche à l'Institut Vanier de la famille.

Monsieur, en cette Semaine nationale de la famille, il nous fait particulièrement plaisir de vous accueillir ce soir.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, avant d'entendre le témoin, je désire invoquer le Règlement.

**Le président suppléant:** Allez-y, sénateur Hastings.

**Le sénateur Hastings:** Nous avons levé la séance plutôt rapidement. J'aimerais, monsieur le président, qu'on nous lise la motion du sénateur Di Nino afin de savoir exactement quelle procédure nous avons adoptée.

**M. Onu:** D'après la motion du sénateur Di Nino, adoptée par le Comité, les délibérations prendront fin vendredi matin après le témoignage du ministre, nous entreprendrons ensuite l'étude article par article et nous ferons rapport du projet de loi mardi prochain au Sénat.

**Le sénateur Di Nino:** Avec ou sans amendement.

*[Text]*

**Senator Bonnell:** Is the Senate going to be called back next Tuesday? Are we predicting that, or are you telling the Speaker what he has to do? Why not say "the next sitting?"

**The Acting Chairman:** I do not know.

**Senator Bonnell:** We are going to come back here right after Thanksgiving? That is not giving you much time.

**The Acting Chairman:** The Chair does not know with certainty. Nobody has advised the Chair, but it is my understanding from corridor conversation that the Speaker of the Senate may send out telegrams on Friday reconvening the Senate for 8 p.m. Tuesday evening.

**Senator Hastings:** Has that been agreed to?

**Senator Di Nino:** I really do not know any more than that.

**Senator Hastings:** I just wonder why you would put that in your motion.

**Senator Di Nino:** For the same reason: that I had heard corridor talk. I understood from a discussion with someone that it was likely that the Senate would be recalled, but I do not know that for a fact.

That is the motion I made. The only change I would make is that I said we should report it with or without amendment. Otherwise, that is what I said. I had said that at the beginning, but in all the discussion that may have been lost. I want to impress you that I am not, in fact, suggesting, and I did not put such a motion forth, that we report the bill without amendment. That was not my motion.

**Senator Bonnell:** You said "the minister". You did not say which minister, did you?

**Senator Di Nino:** It is the minister who is coming on Friday morning. I do not know which minister is coming on Friday morning. We were told that a minister—

**Senator Bonnell:** In that case, you should have said "a minister". "The minister" would almost make you think it was the minister responsible for the bill.

**Senator Di Nino:** I was going on the basis that the chairman had informed us that "the minister"—and I think that is the term that he used—was going to be here on Friday morning. At that time we did not know who it was who was going to be here Friday morning.

**Senator Bonnell:** Being a bit on the naive side and being on this side and not living in the same corridor you live in, I did not hear the same rumours and gossip about what is going

*[Traduction]*

**Le sénateur Bonnell:** Le Sénat sera-t-il rappelé mardi prochain? Est-ce une prédiction ou êtes-vous en train de dicter au Président ce qu'il doit faire? Pourquoi ne pas dire «la prochaine séance»?

**Le président suppléant:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Bonnell:** Devons-nous revenir immédiatement après l'Action de grâces? Cela ne vous laisse pas beaucoup de temps.

**Le président suppléant:** La présidence ne peut l'affirmer. Personne ne l'en a informée, mais je crois comprendre d'après les conversations que le Président du Sénat enverra peut-être vendredi des télégrammes pour rappeler le Sénat à 20 heures mardi.

**Le sénateur Hastings:** Y a-t-il eu une entente à cet effet?

**Le sénateur Di Nino:** Je n'en sais réellement pas davantage.

**Le sénateur Hastings:** Je me demande tout simplement pourquoi l'avoir précisé dans votre motion.

**Le sénateur Di Nino:** Je l'ai moi aussi entendu au cours de conversations. Après en avoir discuté avec quelqu'un, je suis arrivé à la conclusion que le Sénat serait probablement appelé mais je n'en suis pas absolument sûr.

C'est pourquoi j'ai formulé la motion comme je l'ai fait. Le seul changement que j'y apporterais serait que nous devrions faire rapport avec ou sans amendement. Sauf pour ce détail, c'est ce que j'ai dit. C'est d'ailleurs ce que j'avais dit au début mais, dans toute la discussion, cet élément aura été oublié. Je veux bien faire comprendre que je n'ai pas proposé de faire rapport du projet de loi sans amendement. Ce n'était pas là l'objet de ma motion.

**Le sénateur Bonnell:** Vous avez dit «le ministre». Vous n'avez pas dit de quel ministre il s'agissait, n'est-ce pas?

**Le sénateur Di Nino:** Il s'agit du ministre qui comparaitra vendredi matin. J'ignore quel ministre nous entendrons vendredi matin. On nous a dit qu'un ministre—

**Le sénateur Bonnell:** Dans ce cas, vous auriez dû dire «un ministre». «Le ministre» peut laisser supposer qu'il s'agit du ministre responsable du projet de loi.

**Le sénateur Di Nino:** Je me suis fié au fait que le président nous avait informés que «le ministre»—et je crois bien que ce soit le terme qu'il a utilisé—viendrait témoigner vendredi matin. Nous ignorions alors qui devait se présenter ici vendredi matin.

**Le sénateur Bonnell:** Comme je suis un peu naïf et parce que j'occupe un fauteuil de ce côté-ci de la salle et ne fréquente pas le même corridor que vous, je n'ai pas entendu les



[Text]

to happen when we come back and which minister is coming. You live in a good corridor. Which room are you in?

**Senator Di Nino:** It depends on when you talk about. I have been in a number of rooms. The Victoria Building is where we get all the good information.

**Senator Bonnell:** All right.

**Senator Hastings:** Mr. Chairman, I cannot help but observe, as a result of the motion, that we are just here doing the government's bidding, that we are following exactly what the minister has told us to do, and we are going to report exactly as the government wants us to report. The time has been set, and there will be no amendments, notwithstanding the assurance from Senator Di Nino. We are going through a charade in putting these witnesses to the inconvenience of coming here. We are going through a charade, and we are not going to touch the bill at all. It is going through, and it will go through Tuesday or Wednesday as the government wishes, because that is what the government wants and that is what the Conservative members are going to do in the committee.

**The Acting Chairman:** Thank you, Senator Hastings. We will now hear from Dr. Glossop.

**Senator Bonnell:** I would advise the witness, before he starts, that he is only wasting his time, because the bill is going to be reported on Tuesday, anyway. However, you do us a good service by giving us your side of the argument. We appreciate you, but they do not want to hear you over there. In fact, they made a motion this afternoon that they are going to pass the bill, anyway, next Tuesday.

**The Acting Chairman:** Dr. Glossop.

**Dr. Robert Glossop, Director of Program and Research, Vanier Institute of the Family:** I would like to express to you on behalf of the board of directors of the Vanier Institute of the Family our very sincere appreciation for the opportunity to be here tonight and to express to you some of our concerns over a piece of legislation that will, indeed, alter fundamentally our nation's system of child and family support.

As you may know, the government's white paper on this new child benefit is extremely short; however, I do not think brevity should be confused with simplicity. Indeed, the proposed changes are themselves complex and promise to create, in my opinion, a system of family income support that will be far more difficult for ordinary Canadians to comprehend and to count on in terms of being able to anticipate and estimate from year to year the actual levels of their benefits. No longer will we have five programs; but we will still have four programs, each with different qualifying criteria, distributional

[Traduction]

mêmes rumeurs au sujet de ce qui se produirait à notre retour, ni quel ministre nous allions entendre. Vous circulez dans le bon corridor. Quelle pièce occupez-vous?

**Le sénateur Di Nino:** Cela dépend de quelle époque vous parlez : j'ai occupé un certain nombre de pièces. L'édifice Victoria est celui où nous obtenons tous les bons renseignements.

**Le sénateur Bonnell:** Évidemment.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, force m'est de constater que, par suite de la motion, nous faisons aujourd'hui le jeu du gouvernement; nous suivons exactement les instructions du ministre et nous ferons rapport de la façon précise que le gouvernement veut nous voir faire rapport. Tout est déterminé, et il n'y aura pas d'amendement malgré ce que nous assure le sénateur Di Nino. Nous nous plions à une comédie en obligeant ces témoins à comparaître devant nous. C'est effectivement une comédie puisque nous ne toucherons pas au projet de loi. Il sera adopté mardi ou mercredi, comme le désire le gouvernement, et les membres conservateurs du Comité verront à ce qu'il en soit ainsi.

**Le président suppléant:** Merci, sénateur Hastings. Nous entendrons maintenant M. Glossop.

**Le sénateur Bonnell:** Je désire avertir le témoin, avant qu'il ne commence, qu'il perd son temps parce que, de toute façon, il sera fait rapport du projet de loi mardi. Vous nous rendez quand même service en nous communiquant votre point de vue. Nous vous en savons gré, mais sachez que, de l'autre côté, ils ne veulent pas vous entendre. En fait, ils ont présenté cet après-midi une motion à l'effet qu'ils adopteront le projet de loi, quoi qu'il arrive, mardi prochain.

**Le président suppléant:** Monsieur Glossop.

**M. Robert Glossop, directeur des programmes et de la recherche, Institut Vanier de la famille:** Permettez-moi de vous remercier, au nom du conseil d'administration de l'Institut Vanier de la famille, et de vous dire à quel point nous sommes heureux d'avoir l'occasion ce soir d'attirer votre attention sur certaines de nos inquiétudes à l'égard d'une mesure législative qui modifiera fondamentalement notre régime national d'aide aux enfants et aux familles.

Comme vous le savez peut-être, le livre blanc du gouvernement sur la nouvelle prestation pour enfants est extrêmement court; je ne crois toutefois pas qu'il faille confondre concision et simplicité. En fait, les modifications proposées sont fort complexes et risquent de créer un système de soutien du revenu des familles qui sera beaucoup plus difficile à comprendre pour le Canadien moyen et sur lequel il pourra beaucoup moins facilement se fier pour évaluer d'une année à l'autre le montant de ses prestations. Nous n'aurons plus cinq programmes mais bien quatre, chacun élaboré à partir de cri-

*[Text]*

consequences and benefit rates, depending upon the age and number of children and the incomes of the families, that will vary from year to year.

In my comments tonight, I will restrict myself to only certain aspects of the proposed legislation and certain of the fundamental principles upon which it is based. I will not be able to concentrate on all aspects of the legislation, but I know that you will probably be hearing from other representatives of organizations and individuals who will be able to comment on other dimensions of this proposed legislation.

For instance, sound assessments of the immediate and long-term impact of the new benefit on reducing the incidence of childhood poverty will be, or have been, provided to you by such organizations as the National Council of Welfare, the Caledon Institute, the Child Poverty Action Group, the Canadian Council on Social Development and so on. I would, however, point out that the conclusion drawn by most of these organizations with regard to the distributional impact of the new legislation tells us that the anti-poverty impact of the new system will be negligible and will provide benefits inequitably to different categories of the poor.

Similarly, the introduction of the earned income supplement, which is intended to provide some much needed relief to working-poor families, is a good idea; however, it has been introduced in such a way as to possibly discriminate against other working-poor citizens. If the earned income supplement is indeed a good idea and in fact long overdue, there is nevertheless a question as to whether or not it should be introduced in such a way as to confuse it with the child benefit system and the administration of the child benefit system. Fully 60 percent of the working poor in Canada will not benefit from this particular earned income supplement that will be introduced with the child benefit.

To date, Canadians have acknowledged, insufficiently to be sure, that the parents of dependent children have less disposable income with which to pay tax precisely because of the investment they make in paying for the food, clothing, shelter and care of the next generation of the nation's citizens. Their expenditures were recognized by the support they received traditionally through family allowances, through the child tax exemption before tax reform, and then subsequent to tax reform through the non-refundable child credit.

Regrettably, the recent budget proposal to consolidate these three programs, characterized as a patchwork of existing child and family benefits, into a single benefit targeted to assist

*[Traduction]*

êtres différents et donnant lieu à des répartitions et à des taux de prestation variant en fonction du nombre d'enfants et de l'âge de ces derniers ainsi que du revenu des familles, ce qui variera d'année en année.

Je me contenterai ce soir de commenter certains aspects seulement de la loi proposée et quelques-uns des principes fondamentaux qui la sous-tendent. Je ne pourrai pas aborder tous les aspects de la mesure législative, mais vous entendrez probablement d'autres représentants d'organismes et des particuliers qui traiteront des différentes dimensions de la loi.

Par exemple, le Conseil national du bien-être, l'Institut Caledon, le Groupe de défense des enfants pauvres, le Conseil de développement social et d'autres organismes vous ont présenté—ou vous présenteront—des évaluations très pertinentes de l'impact à court et à long termes de la nouvelle prestation sur la diminution de la pauvreté chez les enfants. J'aimerais toutefois souligner qu'on peut conclure, d'après les constatations de la plupart de ces organismes concernant l'effet que la législation aura sur la répartition des avantages, que l'impact du nouveau régime sur la pauvreté sera minime et que les prestations seront réparties inégalement entre les différentes catégories de pauvres.

De même, l'introduction du supplément du revenu gagné, qui vise à fournir une aide bien nécessaire aux familles de travailleurs pauvres, est une bonne idée; malheureusement, ce supplément a été adopté de telle façon qu'il existera peut-être aux dépens d'autres citoyens pauvres qui travaillent. Si le supplément du revenu gagné est effectivement une bonne idée et qu'il aurait dû, de fait, être adopté depuis longtemps, il reste quand même la question de savoir s'il convient de l'avoir confondu avec le régime de prestations pour enfants et l'administration de ce dernier. Dans une proportion énorme de 60 p. 100, les petits salariés du Canada ne pourront profiter de ce supplément du revenu gagné qui sera adopté avec le régime de prestations pour enfants.

Jusqu'à nos jours, les Canadiens ont toujours admis, quoi que de manière bien insuffisante, que les parents d'enfants à charge disposent d'un revenu moindre pour payer des impôts, précisément parce qu'ils investissent dans la prochaine génération de citoyens canadiens en assumant le coût de la nourriture, de l'habillement, du gîte et des soins de leurs enfants. Compte tenu de ces dépenses, on leur a traditionnellement accordé une aide sous la forme d'allocations familiales, d'une exemption d'impôt pour enfants avant la réforme fiscale et, après la réforme fiscale, sous la forme d'un crédit d'impôt non remboursable pour enfants.

Malheureusement, le récent budget a proposé de consolider ces trois programmes, cette mosaïque de prestations pour les familles et les enfants, en une prestation unique destinée aux



[Text]

poor and middle-income families violates a fundamental tenet of progressive and equitable taxation policy.

My emphasis this evening will not be so much on the universality of family allowances, which was in fact a principle that was discarded effectively 1989 when the clawback was introduced. Rather, I want to focus on the elimination of the non-refundable child credit.

In principle, people should be taxed in accordance with their ability to pay and in acknowledgment of the expenses they incur in providing the basic necessities of life for themselves and their dependents. Parents spend on average between 6000 and 9,000 after-tax dollars per year on each of their children. As we say in the brief, taxpayers earning \$24,000 per year, which is the approximate poverty line for a family of four in a large urban centre, and those earning \$50,000 a year, which is a little less than the average family income in Canada, and those fortunate enough to be earning \$75,000 per year all know that children may be priceless, but they are not cheap.

Even prior to the most recent proposals, the value of the overall system of child and family benefits had been seriously eroded. Between 1986 and 1991, the federal government withdrew an estimated \$3.5 billion from the system. It did so by partially de-indexing all aspects of the child benefit system; by reducing by one-half the value of the previous child tax exemption when it set the level for the non-refundable child tax credit that replaced the exemption; and by reducing the child tax credit turning point.

This estimate can be found in your own committee's report on childhood poverty. It was based on an analysis carried out by David Ross and Richard Shillington, and I believe you will be hearing from Richard Shillington later and you can ask for further details as to how that estimate was arrived at.

The point is that middle-income families, those earning approximately \$50,000 a year, have already suffered a 25 per cent drop in the real value of their family benefits between 1984 and 1991. That was a drop equivalent to approximately \$500. It is against that fact that we have to assess the \$85 gain they can anticipate from the new benefit in the short-term.

For years and years, Canada was able to justifiably take pride in its tradition of investing in the wellbeing of children through its system of universal family allowances. Indeed, the point was often made that the United States was alone among the developed nations of the world as being the only one that did not have such a program. Upon the passage of Bill C-80, this will no longer be the case, as Canada, it now seems, risks falling behind the U.S., a country that has been characterized

[Traduction]

familles pauvres et à revenu moyen. Or, une telle proposition viole l'un des principes fondamentaux d'une politique fiscale progressive et équitable.

Ce soir, je n'insisterai pas tant sur l'universalité des allocations familiales—principe qui a, en fait, disparu en 1989 avec l'arrivée des dispositions de récupération—que sur l'élimination du crédit non remboursable pour enfants.

En principe, les gens devraient payer de l'impôt en proportion de leur capacité de payer, et l'on devrait tenir compte des sommes qu'ils consacrent à leurs propres besoins essentiels et à ceux de leurs enfants à charge. Chaque enfant coûte annuellement, en moyenne, de 6 000 \$ à 9 000 \$ nets d'impôt. Comme nous le disons dans notre mémoire, tous les parents, ceux qui gagnent 24 000 \$ par année—ce qui équivaut à peu près au seuil de pauvreté pour une famille de quatre dans un grand centre urbain—, ceux qui gagnent 50 000 \$—ce qui est un peu moins que le revenu familial moyen au Canada—et ceux qui ont la chance de faire 75 000 \$ par année, tous savent que les enfants n'ont pas de prix... mais qu'ils coûtent cher!

Même avant les récentes propositions, on avait déjà commencé à réduire sérieusement la valeur globale des régimes de prestations pour les enfants et les familles. De 1986 à 1991, le gouvernement fédéral a retiré environ 3,5 milliards de dollars du régime en désindexant partiellement tous les volets du régime des prestations pour enfants, en réduisant de moitié la valeur de l'ancienne exemption pour enfants à charge, ce qu'il a fait en rétablissant le niveau du crédit d'impôt non remboursable pour enfants qui a remplacé l'exemption, et en abaissant le seuil maximum du crédit d'impôt pour enfants.

Cette estimation se retrouve dans le rapport de votre propre Comité sur la pauvreté dans l'enfance. Elle se fonde sur une analyse réalisée par MM. David Ross et Richard Shillington. Je crois comprendre d'ailleurs que ce dernier comparaitra devant vous et vous pourrez alors lui demander des détails sur la méthode d'estimation utilisée.

Le fait est que les familles à revenu moyen—celles qui gagnent approximativement 50 000 \$ par année—ont déjà vu baisser de 25 p. 100 la valeur réelle de leurs prestations familiales entre 1984 et 1991. Cette perte équivaut à environ 500 \$ par famille. C'est donc dans ce contexte qu'il faut mesurer l'impact de l'augmentation de 85 \$ dont ils peuvent prévoir bénéficier à court terme grâce à la nouvelle prestation.

Pendant de très nombreuses années, le Canada a pu s'enorgueillir à bon droit de cette tradition favorisant l'investissement dans le bien-être des enfants par le truchement de son système universel des allocations familiales. En fait, on a souvent fait remarquer que, parmi les pays développés de la planète, les États-Unis étaient les seuls à ne pas offrir un tel programme. En adoptant le projet de loi C-80, on mettrait fin, semble-t-il, à cette tradition puisque le Canada se

*[Text]*

as a family policy laggard for not providing universal social policies to benefit children and families.

While neither the U.S. nor Canada will have a program of family allowances, the United States still offers a tax exemption of \$2,100 per child per year to parents, thus preserving the principle of equity between taxpayers with and without dependent children.

The present proposals of Canada's government, as outlined in its white paper on Canada's new integrated child tax benefit and as introduced in Bill C-80, will sacrifice not just the symbol of universality represented by the family allowance program. In addition to putting the final nail in the coffin of Canada's first universal social program, the proposal for a new integrated child benefit will even more fundamentally deny the parents any preferential tax treatment that would promote some measure of equity between those taxpayers with dependents and those without.

It will do so by abolishing the non-refundable child tax credit that replaced the previous child exemption, a benefit the value of which had already been eroded quite seriously. I am not talking about a tremendous amount of money here. This benefit, the non-refundable child tax credit, through the tax system was worth a total of \$110, on average, to most families. That was \$71 for the federal government and approximately half of that in most provincial jurisdictions.

**Senator Bosa:** Per month?

**Dr. Glossop:** Per year.

However, as a principle which is now to be sacrificed with the passage of Bill C-80, it strikes me as a fundamental violation of a principle of tax equity.

The point is that for the first time in Canada's post-war history, there will be no federal income support policy that positively affirms the nation's commitment to all its children and all the parents who care for them.

Is it fair that the family with two children and earning, for example, \$70,000 a year will pay the same in tax as will the family without children and with the same level of income? Are parents, regardless of their income level, to receive no acknowledgement of the costs they incur in providing the basic necessities of life for their children? Presumably, that was the rationale for the inclusion of the non-refundable child tax credit among the personal credits. Are children now to be treated as less than persons in the eyes of the taxman?

*[Traduction]*

retrouverait derrière les États-Unis, pays qui se distingue par sa politique familiale retardataire n'offrant aucune prestation universelle aux familles et aux enfants.

Ni le Canada ni les États-Unis n'offriront de régime universel d'allocations familiales, mais les États-Unis continueront d'accorder aux parents une exemption d'impôt de 2 100 \$ par enfant par année, préservant ainsi le principe de l'égalité entre contribuables avec ou sans enfants à charge.

Les présentes propositions du gouvernement canadien, décrites dans son livre blanc sur la nouvelle prestation intégrée pour enfants et formulées dans le projet de loi C-80, ne sacrifient pas seulement le symbole de l'universalité que constituait le régime des allocations familiales. En plus de signifier définitivement l'arrêt de mort du premier programme social universel du Canada, ces propositions instaurant une prestation intégrée pour enfants retirent aux parents un droit encore plus fondamental, c'est-à-dire le droit à un traitement fiscal préférentiel qui favorise une certaine forme d'équité entre les contribuables sans enfants et ceux qui ont des enfants à charge.

La nouvelle prestation irait à l'encontre de ce traitement préférentiel en abolissant le crédit d'impôt non remboursable pour enfants qui a remplacé l'ancienne exemption pour enfants, dont la valeur avait déjà été passablement amoindrie. Je ne parle pas ici d'un montant d'argent énorme. Cette prestation, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, valait au total 110 \$ en moyenne pour la plupart des familles. Cela représentait 71 \$ pour le gouvernement fédéral et environ la moitié pour la majorité des compétences provinciales.

**Le sénateur Bosa:** Par mois?

**M. Glossop:** Par année.

Cependant, en tant que principe qui doit maintenant être sacrifié avec l'adoption du projet de loi C-80, cela m'apparaît comme une violation fondamentale du principe d'équité fiscale.

Le fait est que, pour la première fois dans toute l'histoire de l'après-guerre au Canada, il n'existera aucune politique fédérale de soutien du revenu qui témoignera sans équivoque de l'engagement de cette nation à l'égard de ses enfants et des parents qui en prennent soin.

Est-il juste qu'une famille ayant deux enfants et dont le revenu annuel s'élève, disons, à 70 000 \$ paie les mêmes impôts que la famille sans enfants dont le revenu est aussi de 70 000 \$? Peu importe leurs revenus, les familles n'ont-elles pas le droit de faire reconnaître les dépenses qu'elles engagent pour satisfaire aux besoins essentiels de leurs enfants? C'est du moins ce qui semble avoir présidé à l'inclusion d'un crédit d'impôt non remboursable pour enfants dans les crédits personnels. Doit-on dorénavant, aux fins de l'impôt, traiter les enfants comme des demi-personnes?



*[Text]*

With the elimination of taxable family allowances and the non-refundable child tax credit, it would appear that it makes little or no difference to the government whether or not adults spend their money on Florida vacations, fancy cars, or on nurturing the next generation of citizens, the generation upon which all adults and this society will depend ultimately. In fact, if you choose to invest in your own individual future by purchasing RRSPs, there are substantial tax benefits to be realized. However, if you choose to invest in the future of the nation by committing yourself to the next generation, you will soon be on your own.

While there can be no doubt about the need to increase substantially the level of benefits provided to poor children and poor families, the decision to do so by simply reallocating the benefits previously distributed to parents, poor and non-poor, places the burden of fighting childhood poverty squarely on the shoulders of parents, albeit those who are modestly better off. Surely, the responsibility for improving the circumstances, opportunities and life chances of poor children might have been shared by all taxpayers. According to the logic of the new policy, the fastest growing group of citizens in the population—those without dependent children—will not be obliged to contribute to the reduction or elimination of childhood poverty in equal measure to the contribution that will be made by the parents of young children. This is despite the fact that it is those income earners without dependent children at home who enjoy the highest incomes and accumulated wealth.

Taken together, recent changes to the child and family benefits system and the additional changes as proposed in Bill C-80 send a clear message to Canada's parents. In effect, they have been told that they alone are responsible for providing for, caring for and nurturing their children, and for subsidizing the costs of fighting childhood poverty.

There are some positive aspects to the proposed legislation upon which I will comment briefly. Will the new child benefit do away with some of the relatively small inequities that are part of the existing patchwork of child and family benefits? Yes. By treating married couples and common law couples similarly, it will be more fair. Distributed on the basis of family income rather than individual income, it will do away with the inequity created by the clawback of family allowances that allowed a one-child family with two \$49,000 earners to keep the bulk of its benefits while a family with one \$55,000 earner paid it all back. Unfortunately, however, the clawback was itself an odious policy. Consequently, it should not be used as a starting point to assess any subsequent policies.

*[Traduction]*

En éliminant les allocations familiales imposables et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, il semble que le gouvernement veut nous dire qu'il lui importe peu de savoir si les adultes consacrent leurs revenus à prendre des vacances en Floride, à acheter des autos de luxe ou à assurer les soins nécessaires aux citoyens de la prochaine génération, celle dont dépendra un jour cette société et tous les adultes qui s'y trouvent. En fait, si vous choisissez d'investir dans votre propre avenir en cotisant à des REER, vous profiterez d'énormes avantages fiscaux, mais si vous investissez plutôt dans l'avenir de la nation en vous engageant à l'égard de la prochaine génération, vous serez bientôt laissé à vous-même.

Il est certes nécessaire d'augmenter de façon significative les prestations accordées aux enfants et aux familles pauvres, mais la décision de réaliser cette augmentation en réattribuant les prestations que recevaient auparavant tous les parents—pauvres ou non—déplace la responsabilité de combattre la pauvreté des enfants vers les parents, même s'ils ont quelques richesses. Il est normal que tous les contribuables contribuent à améliorer les conditions de vie et les perspectives des enfants pauvres. Selon la logique de la nouvelle politique, le groupe social qui s'accroît le plus rapidement—les personnes sans enfant—n'aura plus à contribuer à la réduction ou à l'élimination de la pauvreté chez les enfants dans la même mesure que les parents de jeunes enfants. Et ce, en dépit du fait que ce sont ces contribuables, sans enfants à charge à leur domicile, qui jouissent des revenus les plus élevés et accumulent davantage de richesses.

Envisagées dans leur ensemble, les récentes modifications des prestations familiales et pour enfants ainsi que les modifications complémentaires que propose le projet de loi C-80 avertissent clairement les Canadiens : ils sont dorénavant seuls responsables de l'entretien et des soins de leurs enfants et de supporter les frais de la lutte contre la pauvreté chez les enfants.

Les mesures législatives proposées comportent certains aspects positifs dont je traiterai brièvement. La nouvelle prestation pour enfants supprimera-t-elle les petites inégalités du système actuel? Oui. Puisqu'elle mettra les couples mariés et les conjoints de fait sur le même pied, elle sera plus juste. Puisqu'elle se répartira selon le revenu familial et non plus individuel, elle supprimera l'inégalité de la récupération des allocations familiales, qui permettait à une famille ayant un enfant et où les deux parents gagnent chacun 49 000 \$ de conserver la majorité de ses prestations, alors qu'une famille au revenu de 50 000 \$ et où un seul parent travaille devait en rembourser la totalité. Cependant, la disposition de récupération des allocations familiales constitue malheureusement une politique odieuse. Par conséquent, elle ne devrait pas servir de point de référence pour l'évaluation de politiques ultérieures.

*[Text]*

The monthly distribution of benefits targeted to the poor is welcome, as is the acknowledgement of the need to introduce social policies aimed at the working poor. To the extent that the earned income supplement incorporated with the child tax benefit does so, it is welcome. However, I have already raised some considerations and concerns with regard to whether or not that is the right way to address the needs of the working poor.

Will the new child benefit resolve the issue of childhood poverty? No, it will not. In fact, the levels of benefit available will be increased somewhat for the working poor but will be the same for the poorest of the poor, those who rely upon social assistance, including many disabled persons and many single mothers and their children. Moreover, because the system will be indexed only partially to inflation, the actual value of the benefit will decrease over time, and fewer middle-income families will be eligible to receive full or partial benefits.

A coherent strategy to address the tragedy of childhood poverty must address the poverty of poor parents with policies and programs designed to enhance economic development and employment creation; to reduce the wage gap between men and women and to eliminate employment discrimination against native peoples and other visible minorities; to reform family law to better protect women and children from the economic consequences of marital dissolution; to subsidize social housing; and, last but not least, to create a system of affordable and accessible child care to which poor parents can turn as they seek to support themselves and their children through their initiative to secure employment, education and retraining.

Will the new child tax benefit actually target government expenditures more effectively to those who need it most? It is not likely. The overall system of tax and transfers has grown more regressive since 1984, not more progressive. Lower-income and middle-income families have been hit hardest by rising consumption and property taxes. Tax reforms have reduced the differential in rates paid by low-income and high-income earners while the more affluent continue to benefit from a variety of deductions that have been maintained or introduced.

Indeed, the proposed enrichment of the child care deduction will be of benefit primarily to the most affluent users of supplemental child care. The recent budget's one per cent reduc-

*[Traduction]*

Le versement mensuel des prestations qui avantagera les personnes défavorisées est une amélioration, de même que la reconnaissance du besoin d'adopter des politiques sociales axées sur les travailleurs à faible revenu. Il en va de même de l'établissement du supplément du revenu gagné incorporé à la prestation fiscale pour enfants dans la mesure où il atténuera quelques-unes des dépenses liées à l'emploi des personnes à faible revenu qui travaillent. Cependant, j'ai déjà soulevé certaines considérations et inquiétudes à savoir s'il s'agit ou non de la bonne façon de répondre aux besoins des travailleurs à faible revenu.

La nouvelle prestation pour enfants va-t-elle supprimer la pauvreté des enfants? Non. Les prestations que recevront les personnes à faible revenu qui travaillent vont quelque peu augmenter mais demeureront identiques pour les plus démunies d'entre elles—celles qui bénéficient de l'aide sociale, de nombreuses personnes handicapées et de nombreuses mères seules et leurs enfants. Qui plus est, puisque le système n'est indexé qu'en partie sur le taux d'inflation, la valeur réelle de la prestation ira en décroissant et de moins en moins de familles à revenu moyen seront admissibles à la totalité ou même à une partie de la prestation.

Pour combattre de façon cohérente la tragédie de l'enfance démunie, il faut, grâce à des politiques et à des programmes, résoudre avant tout la pauvreté des parents, c'est-à-dire: favoriser le développement économique et la création d'emplois; réduire les disparités salariales entre les hommes et les femmes et éliminer la discrimination dont souffrent en matière d'emploi les Autochtones et d'autres minorités visibles; réformer le droit de la famille afin de mieux protéger les femmes et les enfants des conséquences économiques de la dissolution des liens conjugaux; subventionner les logements sociaux; enfin et surtout, créer un régime de garderies abordables et accessibles dont pourront disposer les parents défavorisés qui s'efforcent de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants en travaillant, en suivant des cours ou en se recyclant.

Grâce à la nouvelle prestation, les autorités fédérales cibleront-elles mieux l'aide qu'elles accordent aux personnes qui en ont le plus besoin? Ce n'est guère probable. Le système général des impôts et des transferts a régressé depuis 1984. Les familles à faible revenu et à revenu moyen ont été le plus durement touchées par l'augmentation des taxes à la consommation et des impôts fonciers. Les réformes fiscales ont réduit les différences dans les taux d'imposition pour ces familles alors que les familles plus aisées continuent de se prévaloir d'une multitude de deductions qui ont été conservées ou créées.

En effet, l'amélioration projetée de la déduction des frais de garde bénéficiera surtout en réalité aux nantis qui utilisent les garderies sans en avoir vraiment besoin. La réduction de



[Text]

tion in the surtax is worth hundreds of dollars to the truly rich, and tens of dollars to those of modest means.

In conclusion, it would seem that the battle to preserve a measure of equity between those with and those without dependent children has been lost. It is ultimately the nation at large that loses because we all reap the dividends of the investment that parents make in the future of their children and in the future of our society.

Thank you, Mr. Chairman. I will entertain any questions you may have.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Dr. Glossop. We will begin our questioning with Senator Bonnell followed by Senator Di Nino.

**Senator Bonnell:** Mr. Chairman, I am not familiar with the Vanier Institute of the Family. Could you tell me approximately how many people you represent, Dr. Glossop, and where they are in this country?

**Dr. Glossop:** There is a brief description of the Vanier Institute, its constituency and membership enclosed with the brief, but I will for the record state it.

The Vanier Institute of the Family was created a little more than 25 years ago under the direction and guidance of then Governor General Georges Vanier and his wife, Madam Pauline Vanier. The institute is guided by a nationally representative board of directors, at this point in time 13 members. They are drawn from all walks of life and all regions of Canada.

Our membership at this point in time is approximately 850. Our constituency is 8,500, what we call our constituency or readership, the number of Canadians with whom we are in regular contact. Among that 8,500 would be a certain number of politicians and elected representatives in both the federal and provincial legislatures, policy makers, educators, people who work daily with troubled families, family researchers and Canadian citizens who simply have an interest and concern with what is going on with respect to Canadian families and the policy consequences of various pieces of legislation.

**Senator Bonnell:** I would like to thank you for your brief in which you brought out some important issues in a very non-political way. I notice you say that the situation has got worse since 1984. You know what happened that year.

Although we agree with your brief and would like to make some suggestions with respect to making the bill better, because of Senator Di Nino having closed the whole debate off this afternoon, putting on closure, we have to report Friday morning regardless of what happens. We in the opposition are

[Traduction]

1 p. 100 dans le budget actuel de la surtaxe représente des centaines de dollars pour les riches et quelques dizaines de dollars pour les familles à revenu modeste.

Nous affirmons pour conclure que s'est perdue la bataille pour conserver une certaine équité entre les personnes avec et sans enfants. Mais c'est en dernière analyse la nation qui en souffrira, puisque nous bénéficions tous de ce que les parents investissent dans l'avenir de leurs enfants et dans celui de la société.

Merci monsieur le président. Je suis prêt à répondre à toutes vos questions.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup monsieur Glossop. Nous commencerons les questions par le sénateur Bonnell suivi du sénateur Di Nino.

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, je ne connais pas très bien l'Institut Vanier de la famille. Pourriez-vous me dire, monsieur Glossop, combien de gens vous représentez environ et où ils se trouvent au pays?

**M. Glossop:** Le document que j'ai déposé explique brièvement en quoi consiste l'Institut Vanier de la famille, avec qui il est en contact et qui en sont membres, mais, pour mémoire, j'en citerai des extraits.

L'Institut Vanier de la famille a été créé il y a un peu plus de vingt-cinq ans sous la direction et l'égide du Gouverneur général de l'époque, M. George Vanier, et de sa femme, M<sup>me</sup> Pauline Vanier. L'Institut est dirigé par un conseil d'administration de treize membres dont la composition représente la nation. Ces gens proviennent de tous les milieux et de toutes les régions du Canada.

À l'heure actuelle, nous comptons environ 850 membres. Nous sommes en contact régulier avec plus de 8 500 personnes et organisations, notamment des hommes et des femmes politiques et des députés aux niveaux fédéral et provincial, des décideurs, des enseignants, des spécialistes des services sociaux, des chargés de recherche sur la famille et des citoyens canadiens qui s'intéressent simplement à tout ce qui touche la famille canadienne et aux incidences sur celle-ci des diverses mesures législatives.

**Le sénateur Bonnell:** J'aimerais vous remercier pour le mémoire que vous avez déposé et dans lequel vous avez soulevé des questions fort importantes de manière très apolitique. Je remarque que vous dites que la situation s'est dégradée depuis 1984. Vous savez ce qui s'est passé cette année-là.

Bien que nous soyons d'accord avec le contenu de votre mémoire et que nous aimerions formuler certaines suggestions de façon à améliorer le projet de loi, puisque que le sénateur Di Nino a clos le débat pour cet après-midi, par la force de la clôture, nous devons faire rapport du projet de loi vendredi

[Text]

forced to pay you the courtesy of listening to you, but we cannot do one damn thing to help you.

**Dr. Glossop:** I appreciate the courtesy. I appreciate the kind words about the brief. I certainly hope that some of the observations we have made may yet inform the considerations of the government.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, obviously, Senator Bonnell has given me a great deal more credit than I deserve for doing things. Allow me to benefit from the knowledge and expertise of our witness.

I thank you, sir, for coming to us, although I must admit I have some confusing messages from your brief. Quite likely they are in areas with respect to which I did not fully understand what you were saying.

This afternoon we heard from officials from the Department of Finance, Revenue Canada and the Department of National Health and Welfare. Basically, they told us that what this bill will do is make available more money for those who need it most, a lot quicker and in a non-taxable form. After I questioned one gentleman, he also said that this would be done with a certain amount of flexibility in order to respond to those most in need. Those are my words and not theirs.

I gather that you disagree with that general interpretation of the bill.

**Dr. Glossop:** Without hearing exactly what the officials said, it is difficult for me to agree or disagree. I think I can understand the veracity of their comments in the short term.

If I have heard you correctly, senator, they have said this measure will make more money available. Yes, indeed, they are talking about an additional \$400 million expenditure in the first year of the program which will be targeted to members of the working poor. That is, indeed, additional money. However, in my opinion, that \$400 million should be assessed in the context of the fact that an estimated \$3.5 billion has been withdrawn from the overall child and family benefit system. Relative to what the system now costs, today, yes, there will be some additional money. Relative to what has been taken out of the system over the last number of years, we are still dealing with a rather small increase.

Second, apparently they emphasized that it will be a non-taxable benefit that parents will be receiving. That is, indeed, true, although it is in contrast to the fact that family allowances were taxable.

[Traduction]

matin quoiqu'il arrive. Nous, les membres de l'opposition, sommes obligés de vous faire la politesse de vous écouter, mais nous ne pouvons absolument rien faire pour vous aider.

**M. Glossop:** Je vous remercie de votre politesse et de vos compliments au sujet du mémoire. J'espère sincèrement que certaines des observations que nous avons faites peuvent encore être prises en considération par le gouvernement.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, de toute évidence, le sénateur Bonnell m'a donné beaucoup plus de crédit que je n'en mérite pour accomplir certaines choses. Permettez-moi de profiter des connaissances et des compétences de notre témoin.

Je vous remercie Monsieur d'avoir bien voulu comparaître devant nous, même si je dois admettre que votre mémoire contient certains messages déroutants. Ils touchent probablement les domaines où je n'ai pas vraiment compris ce dont vous parliez.

Cet après-midi, nous avons entendu des fonctionnaires du ministère des Finances, de Revenu Canada et de Santé et Bien-être social. Essentiellement, ils nous ont dit que ce projet de loi mettra plus d'argent à la disposition de ceux qui en ont le plus besoin, de façon plus rapide et non imposable. Après avoir posé une question à l'un de ces messieurs, ce dernier a ajouté que le nouveau régime serait plus souple de façon à mieux répondre aux besoins de ceux qui doivent recevoir le plus d'aide. Je vous le dis dans mes mots et non pas dans les siens.

Je crois comprendre que vous êtes en désaccord avec cette interprétation générale du projet de loi.

**M. Glossop:** Sans savoir exactement ce que ces fonctionnaires ont dit, il m'est difficile d'être en accord ou en désaccord avec eux. Je crois pouvoir comprendre la véracité de leurs commentaires à court terme.

Si je vous ai bien compris, sénateur, ils ont dit que cette mesure débloquerait davantage d'argent. Oui, en effet, ils parlent d'une aide additionnelle de 400 millions de dollars accordée aux travailleurs pauvres dans la première année du programme. Il s'agit en effet de fonds supplémentaires. Cependant, à mon avis, il faut examiner cette aide de 400 millions de dollars en tenant compte du fait qu'environ 3,5 milliards de dollars ont été retirés du régime global de prestations pour les enfants et les familles. Relativement à ce que le régime coûte maintenant, aujourd'hui, oui, on injectera des fonds supplémentaires. Relativement à ce qui a été retiré du régime au cours des dernières années, on se rend compte qu'il s'agit plutôt d'une très faible augmentation.

Les fonctionnaires ont, semble-t-il, souligné que ces prestations ne seront pas imposables. C'est vrai, bien que ce soit par contraste avec le fait que les allocations familiales étaient imposables.



*[Text]*

However, I would like to defend the principle of taxable family allowances just for one moment. The universal program that was family allowances was often criticized and poorly understood by the Canadian public because in being called "universal" it was assumed by people that it provided a uniform benefit to all recipients, and it clearly did not, precisely because it was a taxable benefit. Wealthier Canadians received less net benefit from the family allowance than did Canadians of modest means or poor families.

Whether or not the new benefit is taxable or non-taxable is an important consideration only to the extent that the new benefit will provide a monthly benefit, and I suppose that may be what they are talking about in terms of flexibility. However, the new benefit also does not allow Canadians to understand or calculate their own family benefit. They will not understand it. They will not know until some time after they file their taxes how much benefit they will receive in the subsequent fiscal year.

That also raises a serious concern for anyone who loses a job or gets a job or receives a raise, because they may then be subject to penalties if they have been overpaid. If they have lost their job, they will not be receiving the enhanced child benefit that would be their due given their change of financial circumstances.

So the administration of this benefit raises questions. Perhaps it is more flexible for the government, but it may be far less flexible and far less accommodating to the changing circumstances and needs of the families who will be receiving them.

**Senator Di Nino:** Let me see if I can pick up on that point for a moment, because we spent a bit of time with the officials. My colleagues are perfectly welcome to interrupt if I am incorrect in this. First of all, we heard nothing about penalties. I do not see anything in the bill itself, although I must admit I am not a lawyer and there may be something there.

However, they talked about the flexibility in this way. The payments for the first six months will be based on the 1991 tax year. After that, when they get the 1992 information updated, there will be some adjustment to deal with that. They also said that, if there is a change to the status, such as a new child being born, they can respond very quickly by making the adjustment to the payment in the month after the child is born. Even if the application is not received until some 12 months afterwards, the adjustment will be backdated for, I think they said, a maximum of 12 months.

If there is a change in marital status—we are talking here generally, although not exclusively, about women, who,

*[Traduction]*

Cependant, j'aimerais, pendant un instant, défendre le principe des allocations familiales imposables. Le programme universel qu'étaient les allocations familiales a souvent fait l'objet de critiques et a été mal compris par le public canadien, car du fait que ce programme était qualifié d'«universel», les gens croyaient qu'il accordait le même avantage à tous les prestataires, ce qui n'était vraiment pas le cas, précisément parce qu'il s'agissait d'allocations imposables. Les Canadiens les plus riches recevaient un avantage net moindre des allocations familiales que les Canadiens à revenu modeste ou les familles pauvres.

Le fait que la nouvelle prestation soit imposable ou non n'importe que dans la mesure où elle sera versée mensuellement. Je suppose que c'est ce que les fonctionnaires entendaient lorsqu'ils parlaient de souplesse. Cependant, le nouveau régime ne permet pas non plus aux Canadiens de comprendre ni de calculer l'avantage qu'il présente pour leur famille. Ils ne le comprendront pas. Ils ne sauront qu'après avoir fait leur déclaration d'impôt, quel montant de prestations ils toucheront au cours du prochain exercice financier.

Cela soulève également un problème important pour toute personne qui perd son emploi, trouve un emploi ou obtient une augmentation de salaire, car elle peut alors subir une pénalité si elle a trop gagné. Si elle a perdu son emploi, elle ne touchera pas la prestation pour enfants à laquelle elle aurait eu droit en raison du changement de sa situation financière.

Aussi, l'administration de ce nouveau régime soulève des questions. Il donne peut-être plus de souplesse au gouvernement, mais il peut s'avérer beaucoup moins souple et beaucoup moins accommodant pour les familles prestataires dont la situation financière et les besoins changeront.

**Le sénateur Di Nino:** Laissez-moi voir si je peux ajouter à ce point, car nous avons passé pas mal de temps avec les fonctionnaires. J'invite mes collègues à m'interrompre si je fais fausse route. D'abord, nous n'avons rien entendu au sujet de pénalités. Je ne vois rien à ce sujet dans ce projet de loi. Je dois cependant admettre que je ne suis pas avocat et qu'il puisse y avoir des choses qui m'échappent.

Cependant, ils ont parlé ainsi de la souplesse du nouveau régime. Les paiements versés au cours des six premiers mois seront basés sur l'année d'imposition 1991. Après, une fois l'information de 1992 mise à jour, des rajustements devront être apportés. Les fonctionnaires ont également indiqué que s'il y avait un changement de situation, tel la naissance d'un enfant, ils peuvent réagir très rapidement en rajustant le paiement le mois suivant la naissance de l'enfant. Même si la demande de prestations ne leur parvient que douze mois plus tard, le rajustement sera antidaté jusqu'à un maximum de douze mois, ont-ils dit, je crois.

S'il y a un changement d'état civil—on parle ici en règle générale, mais non pas exclusivement, des femmes qui, mal-

[Text]

unfortunately and sadly, are usually left with the responsibilities of the children. If there is a change in marital status, they can apply for and receive the adjusted amount the month after.

Those are the kinds of things we are talking about on flexibility. I did not mark everything down, although I have some questions dealing with some of your other comments on which I do have notes. However, I believe that is what they were referring to. I am sure you will agree that those are both very good points.

**Dr. Glossop:** I would not quarrel with their suggestion that it will be flexible and will, therefore, be able to quickly accommodate the arrival of a new child in a family or marital dissolution or separation. I have been told that myself.

Of course, the family allowance system was automatic. The papers were filled out at the hospital. They were sent in and you got the cheque from the time your child was born until he or she was 18 years old.

It seems, according to my reading of the bill, that there will be an onus laid upon the recipient of the benefit to inform some department, some official, of changes in their own economic circumstances. Quite frankly, I wonder whether or not that will be the first thing on somebody's mind if they lose their job. "Oh, that is right, I had better write to the Department of National Health and Welfare to let them know that my income has dropped so that I can get my benefit increased." My guess is that it will not be first and foremost in someone's mind.

**Senator Di Nino:** They will have a period of time in which to make the request and to have the adjustment made.

**Dr. Glossop:** I dare say they will be able to make the adjustments, but it seems to be a very complicated matter administratively for the officials, and it may also be complicated for the beneficiaries of the program.

In terms of repayments, on page 24 of the bill, "Interest on refunds and repayments" is a paragraph dealing with the possibility of overpayment. It seems to me there were a number of paragraphs in the actual proposed legislation dealing with refunds, repayments, and so on.

**Senator Di Nino:** You had used the word "penalty", but I will look into it.

**Dr. Glossop:** Perhaps I should not have said "penalty". Perhaps I should have said "overpayment". Whether or not an interest charge accrues to overpayments, I do not know.

**Senator Di Nino:** I did not read that either. On two other points which you made, I would like to refer to my notes from

[Traduction]

heureusement, se retrouvent avec la responsabilité d'élever seules leurs enfants. Quand il y a changement d'état civil, la personne intéressée peut demander et recevoir le montant rajusté le mois suivant.

Voilà de quoi il s'agit quand on parle de souplesse du régime. Je n'ai pas tout noté bien que j'aie des questions portant sur vos autres observations sur lesquelles j'ai pris des notes. Cependant, je crois que c'est ce dont il était question. Je suis persuadé que vous conviendrez avec moi qu'il s'agit là de deux très bons points.

**M. Glossop:** Je n'ai rien à redire au fait qu'ils prétendent que le régime sera plus souple et qu'il permettra, par conséquent, de réagir plus rapidement à la naissance d'un nouvel enfant dans une famille, à une séparation ou à un divorce. C'est ce qu'on m'a affirmé.

Le système d'allocations familiales était, bien sûr, automatique. Les papiers étaient remplis à l'hôpital, envoyés au gouvernement et vous receviez un chèque, de la naissance de votre enfant jusqu'à ce qu'il ait 18 ans.

Il me semble, après lecture du projet de loi, qu'il incombera au prestataire d'informer un ministère ou un fonctionnaire en particulier de tout changement dans sa situation économique. Franchement, je me demande si c'est la première chose à laquelle pensera une personne qui vient de perdre son emploi. «C'est vrai, il vaudrait mieux que j'écrive au ministère de la Santé et du Bien-être social pour l'informer que mon revenu a baissé et que j'ai droit à une hausse de mes prestations.» Je parie que ce n'est sans doute pas la première chose à laquelle cette personne pensera.

**Le sénateur Di Nino:** Les gens disposeront d'un délai pour présenter une demande de rajustement des prestations.

**M. Glossop:** Ils pourront sans doute faire les rajustements, mais il me semble que cette façon de faire soit très compliquée sur le plan administratif pour les fonctionnaires et également compliqué pour les prestataires du programme.

Pour ce qui est des sommes remboursées, le paragraphe intitulé «Intérêts sur les sommes remboursées», à la page 24 du projet de loi, traite de la possibilité de sommes versées en trop. Il me semble qu'il y avait dans la mesure législative proposée un certain nombre de paragraphes traitant des sommes remboursées, etc.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez parlé de «pénalités». J'examinerai cette question.

**M. Glossop:** Peut-être n'aurais-je pas dû parler de «pénalités». Peut-être aurais-je dû parler de «paiement en trop». Je ne sais pas si des intérêts sont imposés sur les paiements en trop.

**Le sénateur Di Nino:** Je n'ai pas lu cela non plus. Sur deux autres points que vous avez soulevés, j'aimerais me reporter



[Text]

the officials. We questioned the individuals about the \$3.5-billion— what is the term you used? Withdrawal or reduction?

**Dr. Glossop:** There was an estimated \$3.5 billion withdrawal from the overall family and child benefit system.

**Senator Di Nino:** The senior assistant deputy minister was very, very strong in his rejection of that. He first of all said that that was wrong. He made a strong comment at the beginning which he later withdrew when we questioned him. He said, "Maybe I had better use the word 'inappropriate'."

I noted that he said the refundable child tax credit was increased four times during that same period, and that there also was introduced a supplement of \$213 for children under seven where child care expenses were not claimed.

Apparently those who are making the claim about the \$3.5 billion—and this is not my comment, I am trying to interpret what he said in his remarks—did not take those enrichments into consideration. Also, the \$2.1 billion increase over five years, the \$400 million and change per annum, as you said a moment ago, is not being taken into consideration.

He also, along with others, made some very strong comments about the fact that there is a commitment, although not quantifiable, that the government will review this on a regular basis to see if there are funds in the kitty, in effect, to increase over time, as financial conditions permit, the amount of money available.

In summary, he talked about the fact that the enrichments of four increases since 1985 and the supplement of \$213 per child under seven were not taken into consideration. I think the statement was that, in effect, the \$3.5 billion was not taken away but was replaced by something different. That is again my interpretation of his words.

**Dr. Glossop:** I would like to see his calculations. First of all, I would like to see his estimates of overall total expenditures on the child and family benefit system in constant dollars calculated from 1986 through to 1991.

It is my impression that the analysis that derived that \$3.5 billion figure indeed did include the increases to the refundable child tax credit.

He is absolutely correct in suggesting to you that the \$400 million increase associated with Bill C-80 is not calculated in that. That is because the \$3.5 billion estimate was calculated between the years 1986 and 1991. Bill C-80 will not come

[Traduction]

aux notes que j'ai prises lors de notre rencontre avec les fonctionnaires. Nous avons posé des questions à ces fonctionnaires au sujet du—quel terme avez-vous utilisé? retrait ou réduction?—de 3,5 milliards de dollars.

**M. Glossop:** Environ 3,5 milliards de dollars ont été retirés du régime de prestations pour les familles et les enfants.

**Le sénateur Di Nino:** Le sous-ministre adjoint principal a catégoriquement nié cette affirmation. Il a tout d'abord déclaré que c'était tout à fait faux. Lorsque nous l'avons interrogé, il a été très catégorique au début et a retiré plus tard ses propos lorsque nous l'avons interrogé. Il a alors déclaré qu'il aurait peut-être dû utiliser l'adjectif «inadéquat».

J'ai remarqué qu'il a déclaré que le crédit d'impôt pour enfant remboursable avait quadruplé pendant cette même période et qu'on avait aussi instauré un supplément de 213 \$ pour les enfants de moins de sept ans, lorsque les frais de garde d'enfants n'étaient pas réclamés.

Il semble que ceux qui font cette affirmation au sujet des 3,5 milliards de dollars—ce n'est pas moi qu'il dit, j'essaie d'interpréter ses propos—n'ont pas tenu compte de ces enrichissements. Par surcroît, il n'est pas tenue compte de la hausse de 2,1 milliards de dollars sur cinq ans, les 400 millions de dollars et des changements apportés chaque année, comme vous l'avez dit il y a quelques instants.

Il a aussi insisté fortement, tout comme d'autres, sur le fait que le gouvernement s'est engagé, même si cela n'est pas quantifiable, à étudier la situation à intervalles réguliers afin de voir, s'ils ne disposeraient pas des fonds, en fait, lui permettant d'augmenter le montant disponible, compte tenu de la conjoncture économique.

En résumé, il a parlé du fait qu'il n'a pas été tenu compte des quatre augmentations depuis 1985 et du supplément de 213 \$ par enfant de moins de sept ans. Je crois qu'il a dit en fait, que les 3,5 milliards de dollars n'ont pas été retirés, mais remplacés par autre chose. Il s'agit là, je le répète, de l'interprétation que je donne à ses propos.

**M. Glossop:** J'aimerais jeter un coup d'oeil sur ses calculs. Premièrement, j'aimerais voir ses prévisions des dépenses globales consacrées au régime de prestations pour les enfants et pour la famille en dollars constants et qui ont été calculées de 1986 à 1991.

J'ai l'impression que ces 3,5 milliards de dollars découlant de l'analyse incluaient bel et bien les hausses du crédit d'impôt pour enfant remboursable.

Il a tout à fait raison lorsqu'il vous dit que la hausse de 400 millions de dollars associée au projet de loi C-80 n'entre pas dans le calcul de ce chiffre. La raison en est que les 3,5 milliards de dollars prévus ont été calculés entre les années 1986

[Text]

into effect until 1993 and, therefore, the \$400 million per year would not be expected to be calculated.

In terms of the suggestion that governments will from time to time—I presume when pressured to do so—revisit the kitty to see whether or not there are moneys available to increase the levels of benefit, represents a very different foundation for the development of income security policies and social support policies for families.

It is certainly, at that point, no longer an entitlement. It is no longer built into a social policy that programs will be automatically indexed to increases in the cost of living so that the actual real benefit, the value, does not deteriorate over time. What it suggests is that organizations such as my own, and others who will appear before you, will have to come to the government every two or three or four years with reminders that, “By the way, the value of your benefits to families and children has been declining.” Is it time now? Are there moneys available now to recalculate the overall system?

It seems to me that having the program fully indexed to the cost of living would provide a much more sound principle and a much more sound foundation for the evolution of a workable family and child income support policy.

**Senator Di Nino:** I do not share that with you, because one cannot write a blank cheque for tomorrow’s expenses. I think one also has to look at that particular aspect of it. I will have more questions.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, my colleague Senator Di Nino mentioned Mr. Ian E. Bennett, the senior assistant deputy minister at the Department of Finance. I put a question to him which was answered by one of his assistants regarding the total budget which is now devoted to family benefits. I wanted to put into perspective his comment that the department had forecast putting an additional \$2.1 billion into the program over a period of five years, which works out to about \$420 million per year.

The response was that they had \$4.5 billion in the total budget now.

I was not part of the social affairs committee at the time and consequently I am not aware of certain details, but because Mr. Bennett defined the figure of \$3.5 billion as “inappropriate”, my question is: Was that figure ever challenged formally by the Department of Finance or by any department of government?

[Traduction]

et 1991. Comme le projet de loi C-80 n’entrera pas en vigueur avant 1993, on ne s’attendrait pas que les 400 millions de dollars par année soient prévus.

En ce qui concerne l’idée que les gouvernements réexamineraient de temps à autre—et je suppose qu’il faudrait pour cela exercer des pressions en ce sens—leur portefeuille afin de voir s’ils ont les moyens d’augmenter le niveau des prestations, voilà qui change radicalement le fondement pour l’élaboration des programmes de sécurité du revenu et de la politique d’aide sociale aux familles.

Il ne s’agit assurément plus, à ce moment là, d’un droit. Les prestations ne font plus désormais partie d’une politique sociale prévoyant l’indexation automatique des programmes sur l’indice du coût de la vie pour éviter que la prestation réelle, la valeur de cette dernière, diminue avec les années. Ce que laisse supposer ce projet de loi, c’est que des organismes comme celui que je représente ainsi que d’autres que vous entendrez devront se présenter devant le gouvernement tous les deux, trois ou quatre ans, pour lui rappeler que la valeur des prestations versées aux familles et aux enfants a diminué. Est-ce le moment maintenant? Dispose-t-on des fonds maintenant pour refaire tous les calculs à l’égard de l’ensemble du régime?

Il me semble que la pleine indexation du programme au coût de la vie établirait un principe et un fondement beaucoup plus solides pour l’évolution d’une politique réalisable de soutien du revenu axée sur la famille et les enfants.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne partage pas votre point de vue là dessus, étant donné qu’il est impossible d’écrire un chèque en blanc pour les dépenses futures. Je crois qu’il faut également considérer cet aspect particulier. J’aurai d’autres questions à poser.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, mon collègue le sénateur Di Nino a mentionné M. Ian E. Bennett, le sous-ministre adjoint principal du ministère des Finances. J’ai posé à ce dernier une question à laquelle a répondu l’un de ses adjoints et qui portait sur le budget global consacré à l’heure actuelle aux allocations familiales. Je voulais replacer dans son contexte les propos qu’il a tenus, à savoir que le ministère avait prévu consacrer 2,1 milliards de dollars de plus au programme sur une période de cinq ans, ce qui correspond à peu près à 420 milliards de dollars par année.

On m’a alors répondu que le budget total se chiffre à l’heure actuelle à 4,5 milliards de dollars.

Et comme je ne faisais pas partie à l’époque du Comité des affaires sociales, certains détails m’échappent. Mais, comme M. Bennett a qualifié le chiffre de 3,5 milliards de dollars «d’inadéquat», je me pose la question suivante: Ce chiffre a-t-il déjà été contesté officiellement par le ministère des Finances ou par quelque ministère gouvernemental?



[Text]

**Dr. Glossop:** As far as I know there has not been a formal challenge nor a response to that estimated \$3.5 billion figure. He was correct that \$4.5 billion was spent in 1992 on the overall child and family benefit system. There is, indeed, with Bill C-80, a pledge to commit another \$400 million per annum entirely to the earned income supplement component.

The \$3.5 billion figure which seems to be at issue was indeed a figure derived for a report presented by this committee. I would have thought that, if there was considerable debate and controversy over that figure, it would have appeared at the time that the committee was carrying out the work. It may be that your next witness will be able to provide some illumination on how that figure was calculated and also on what kind of response it has received from officials in various departments.

**Senator Bosa:** In your brief, you have asked whether the new child benefit will do away with some of the relatively small inequities that are part of the existing patchwork of child and family benefits, and the answer is yes. We were told today that those who are against Bill C-80 are mainly people who are saying that we should provide a little more here or a little more there, but that there is no real controversy over the philosophy behind Bill C-80.

Having listened to your brief, it would appear that there is quite a substantial amount of diversity from that particular view. Would you agree with that?

**Dr. Glossop:** I and the organization I represent are fundamentally opposed to what has been characterized in our brief as the violation of a fundamental principle of taxation equity, the total elimination of any acknowledgment of the principle of horizontal equity on which family and child benefits have traditionally been based. That is why I dwelt more on the failure of the tax system to acknowledge dependent children, which will be a consequence of Bill C-80, than I did on the universality of family allowances, which have existed in name only since 1989 when they were clawed back.

There is a point of principle at issue here. It is, unfortunately, it seems to me, a battle that has already been lost in many ways. The only people who are being asked to contribute to the fight against childhood poverty are the parents of other children, albeit those parents who are modestly better off than those who will be the targeted recipients of the slightly increased benefits that they will enjoy over a short period of time until the partial deindexation of the system erodes the benefit for even them.

[Traduction]

**M. Glossop:** À ce que je sache, il n'y a eu ni contestation ni réponse officielle concernant ces prévisions de 3,5 milliards de dollars. Il a tout à fait raison de dire que 4,5 milliards de dollars ont été dépensés en 1992 au titre du régime de prestation pour les enfants et pour la famille. Le gouvernement s'engage bel et bien avec le projet de loi C-80, à consacrer 400 autres millions de dollars par année au seul Supplément du revenu gagné.

Le chiffre de 3,5 milliards de dollars qui semble poser un problème est tiré en fait d'un rapport présenté par ce comité. J'aurais cru que, s'il y avait eu une longue discussion relativement à ces chiffres qui suscitent la controverse, elle aurait eu lieu au moment où le comité étudiait la question. Votre prochain témoin pourra peut-être nous renseigner davantage sur les calculs qui ont mené à ce chiffre et aussi sur la réaction des représentants de divers ministères.

**Le sénateur Bosa:** Dans votre mémoire, vous demandez si la nouvelle prestation pour enfant mettra fin à certaines des injustices assez bénignes que crée en partie l'ensemble disparate que constituent les prestations pour enfants et pour la famille. La réponse est oui. On nous a dit aujourd'hui que ceux qui s'opposent au projet de loi C-80 sont surtout des gens qui prétendent que nous devrions offrir un peu plus ici ou un peu plus là, et qu'il n'y a pas de controverses réelles en ce qui a trait au principe qui sous-tend le projet de loi C-80.

Après vous avoir écouté, il semblerait qu'un assez grand nombre de gens ne partagent pas ce point de vue particulier. Êtes-vous d'accord avec cela?

**M. Glossop:** Moi-même et l'organisation que je représente, nous nous opposons fondamentalement à ce que nous avons appelé dans notre mémoire la violation d'un principe fondamental d'équité fiscale, la complète absence de toute reconnaissance du principe de l'équité horizontale sur lequel ont toujours reposé les prestations pour la famille et pour les enfants. C'est la raison pour laquelle j'ai insisté davantage sur le fait que le régime fiscal ne reconnaît pas les enfants à charge, une des conséquences du projet de loi C-80, que sur l'universalité des allocations familiales, qui n'en n'ont que le nom depuis 1989 alors qu'elles ont été assujetties à la disposition de récupération.

Il y a ici un principe en cause. Il s'agit malheureusement, me semble-t-il, d'une bataille déjà perdue de bien des façons. Les seules personnes à qui l'on demande de contribuer pour lutter contre la pauvreté chez les enfants, ce sont les parents d'autres enfants, encore que ces parents aient un niveau de vie légèrement supérieur à celui des familles qui toucheront des prestations un peu plus élevées et dont ils profiteront sur une courte période, tant que la désindexation partielle ne les en privera pas elles aussi.

[Text]

That is why I emphasized that we now have a situation in which you will have a relatively high income-earning family paying exactly the same in taxes if they have children as will the family with the same income and no children. That seems to me to be a fundamental change, a fundamental alteration in this country's traditional acknowledgment of our collective support and acknowledgment for the work that parents do, not only on behalf of their own children, but on behalf of the over-all society.

I am opposed fundamentally in principle to a bill that diminishes and, in fact, destroys all acknowledgment of parenting, per se. The government will now only give money to those parents who are demonstrably in need, or to those who are of very modest means.

**Senator Bosa:** So this is a parting from the philosophy that raising children should be a responsibility of society. With this bill, that philosophy changes; it becomes the responsibility of the parents rather than society as a whole.

**Dr. Glossop:** I think that is correct. The calculations of the Minister of Finance tell us that 600,000 families will receive no benefit. My own calculations suggest that it may be a little bit higher. We know that 1 million families in Canada, which is about 20 per cent of Canadian families with children, will have a diminished benefit by virtue of Bill C-80.

Over time, with the partial deindexation of the system, one can envisage the day when the majority of Canadian families will receive absolutely no benefit.

**Senator Hastings:** Dr. Glossop, we have heard a great deal this afternoon about the government consulting with respect to this legislation. In fact, they bandied about the notion that 350,000 people have been consulted. I note from your presentation that you and other social policy institutes were not consulted. I can understand why they did not want to hear from you. They still do not want to hear from you, in fact.

**Senator Forrestall:** I think that Senator Hastings should qualify his remarks. I think the witnesses this afternoon said that "consult" was the wrong word. I think one gentleman used the word "advise". You are attempting to leave the impression with us this evening that the witnesses this afternoon said they consulted with 350,000 people and I think—

**Senator Hastings:** I think the record will indicate clearly what he said. He said, "We consulted with 350,000 Canadians".

**Senator Forrestall:** And then corrected that. If you don't want to admit that, that's fine.

[Traduction]

C'est la raison pour laquelle j'ai insisté sur le fait que nous nous retrouvons maintenant dans une situation où une famille au revenu assez élevé paiera exactement les mêmes impôts si elle a des enfants que la famille sans enfant disposant du même revenu. Voilà qui me semble un changement fondamental par rapport à la reconnaissance traditionnelle de ce pays de notre soutien collectif et par rapport à la reconnaissance des efforts que déploient les parents, non seulement au nom de leurs propres enfants mais au nom de la société tout entière.

Je m'oppose fondamentalement au principe voulant qu'un projet de loi qui atténue et, en fait, supprime toute reconnaissance du rôle parental en soi. Le gouvernement ne versera maintenant de l'argent qu'aux parents qui sont de toute évidence dans le besoin ou à ceux qui ont des moyens très modestes.

**Le sénateur Bosa:** On s'éloigne ainsi du principe voulant que l'éducation des enfants doive être une responsabilité de société. Avec ce projet de loi, ce principe change; la responsabilité incombe aux parents plutôt qu'à la société dans son ensemble.

**M. Glossop:** Je crois que c'est exact. Le ministre des Finances nous dit que, d'après ses calculs, 600 000 familles ne toucheront aucune prestation. D'après mes propres calculs, il y en aurait un peu plus que cela. Nous savons qu'un million de familles au Canada, ce qui représente environ 20 p. 100 des familles canadiennes comportant des enfants, y perdront si ce projet de loi C-80 est adopté.

Au fil des ans, avec la désindexation partielle du régime, on peut envisager le jour où la plupart des familles canadiennes ne recevront absolument rien.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur Glossop, nous a répété à maintes reprises cet après-midi que le gouvernement avait procédé à des consultations pour ce projet de loi. En fait, on a prétendu que 350 000 personnes avaient été consultées. Je remarque en lisant votre mémoire que ni votre organisme ni d'autres organisations s'occupant de questions sociales n'ont été approchés. Je peux comprendre pourquoi il ne voulait pas vous entendre. En fait, il ne veut toujours pas le faire.

**Le sénateur Forrestall:** Je crois que le sénateur Hastings devrait nuancer ses propos. Les témoins qui ont comparu cet après-midi ont dit, je crois, qu'il ne fallait pas utiliser le mot «consulter». Quelqu'un a utilisé, si je ne m'abuse, le mot «conseiller». Vous essayez de donner l'impression ce soir que les témoins qui ont comparu cet après-midi ont déclaré qu'ils avaient consulté 350 000 personnes et je crois—

**Le sénateur Hastings:** Je crois que le compte rendu sera calibré sur les propos qu'il a tenus. Il a déclaré: «Nous avons consulté 350 000 Canadiens».

**Le sénateur Forrestall:** Et il s'est ensuite repris. Si vous ne voulez pas l'admettre, très bien!



[Text]

**Senator Hastings:** In any event, you used the plural, "social policy institutes". Can you give me an example of other institutes you feel they did not consult with?

**Dr. Glossop:** I cannot comment on behalf of other institutes or organizations.

**Senator Hastings:** Why would you say "other"?

**Dr. Glossop:** I said that other organizations will be appearing before you and concentrating on aspects of the proposed legislation other than those on which I have concentrated. In terms of consultation, our organization was not consulted on this particular piece of legislation. Last time there was a formal consultation, in fact, was in 1984 with the blue paper on child benefits which Minister Epp had introduced for public discussion. So there have been opportunities, in a general way, to comment upon the redesign or potential redesign of family and child benefits.

In terms of the legislation that has been proposed in Bill C-80, our organization was not consulted, certainly. It is my impression, from my conversations with representatives of other organizations, that they also were not consulted on this particular version of the child benefit legislation.

**Senator Hastings:** Thank you. We heard also this afternoon about the great contribution this bill would make as an anti-poverty measure. However, I heard you say that 60 per cent of the working poor will not benefit from this bill.

**Dr. Glossop:** That is because 60 per cent of the working poor do not have children. Therefore, my suggestion is that if the working poor is, at long last, to be recognized as a part of the population that deserves special programmatic and policy attention, we should do so with a policy designed, administered and delivered to the working poor; not a policy that is designed and delivered to children and parents, some of whom are working poor.

**Senator Hastings:** You also indicated other anti-poverty measures. Can you repeat them again for my benefit? Those are not covered in this bill.

**Dr. Glossop:** Absolutely, but these are the same measures that were brought to the attention of this committee when the topic of childhood poverty was being discussed, and to a variety of other committees. The essential point, the thrust of my argument with regard to the measures necessary to effectively address the tragedy of childhood poverty, has to start from the foundation, from the recognition that poor children are the sons and daughters of poor mothers and fathers. Therefore, the kinds of policies that are necessary in order to effectively address childhood poverty are those dealing with employment

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** De toute façon, vous avez utilisé l'expression «organisations s'occupant de questions sociales» au pluriel. Pouvez-vous nous donner un exemple d'autres organismes qui, selon vous, n'ont pas été consultés?

**M. Glossop:** Je ne peux me prononcer au nom d'autres organisations ou organismes.

**Le sénateurs Hastings:** Pourquoi dites-vous «autres»?

**M. Glossop:** J'ai dit que d'autres organismes comparaitraient devant votre Comité et s'attacheront à des aspects du projet de loi autres que ceux sur lesquels j'ai insisté. En ce qui concerne la consultation, notre organisme ne l'a pas été à l'égard de ce projet de loi en particulier. La dernière fois où nous avons été consultés de façon officielle, en fait, c'était en 1984 lors du dépôt du Livre bleu sur les prestations pour enfants que le ministre Epp avait déposé aux fins de discussion. En règle générale, nous avons eu l'occasion de faire des observations sur la refonte ou la refonte potentielle des prestations destinées à la famille et aux enfants.

En ce qui concerne la législation qui est proposée dans le projet de loi C-80, il est certain que notre organisme n'a pas été consulté. J'ai l'impression, d'après des conversations que j'ai eues avec des représentants d'autres organismes, qu'ils ne l'ont pas été non plus à l'égard de cette mesure législative en particulier.

**Le sénateur Hastings:** Merci. Nous avons également entendu parler cet après-midi de la grande contribution qu'apporterait ce projet de loi aux mesures de lutte contre la pauvreté. Toutefois, vous avez bien dit que 60 p. 100 des petits salariés ne tireront aucun avantage de ce projet de loi.

**M. Glossop:** C'est que presque 60 p. 100 des petits salariés n'ont pas d'enfants. Ainsi, je propose que si le petit salarié doit enfin être reconnu comme faisant partie de la population qui mérite des programmes spéciaux, nous devrions le faire en recourant à une politique conçue, administrée et offerte aux petits salariés et non aux enfants et aux parents parmi lesquels se trouvent des travailleurs à faible revenu.

**Le sénateur Hastings:** Vous avez également mentionné d'autres mesures de lutte contre la pauvreté. Pouvez-vous les répéter pour moi? Il n'en est pas question dans ce projet de loi.

**M. Glossop:** Absolument, mais il s'agit des mêmes mesures que nous avons signalées à l'attention de ce Comité lorsqu'il s'est penché sur la pauvreté dans l'enfance; nous l'avons fait également pour divers autres comités. L'important ici, l'objectif de mon argument en ce qui concerne les mesures qui s'imposent pour lutter efficacement contre la tragédie que constitue la pauvreté dans l'enfance, doit s'appuyer sur la reconnaissance du fait que les enfants pauvres sont des fils et des filles de pères et de mères qui vivent dans la pauvreté. Par conséquent, les politiques qu'il faut adopter pour régler le pro-

[Text]

creation, those dealing with wage equity between men and women, those dealing with affirmative action programs for visible minorities and native groups, those dealing with the provision of child care as a supplemental support to families so that poor and non-poor families alike can gain remunerative work in the labour market.

**Senator Hébert:** Could you tell me how many days ago you were invited to appear before this committee?

**Dr. Glossop:** I cannot tell you exactly, but it was last week. Mr. Onu can probably confirm this. It was Wednesday or Thursday of last week.

**Senator Hébert:** Less than a week?

**Dr. Glossop:** Yes.

**Senator Hébert:** Is that the usual way to proceed with your institute, to ask you a few days before to come and present a brief before the House of Commons committee or the Senate committee?

**Dr. Glossop:** Quite frankly, it is not customary. However, I do not think I received much more advance notice when I was asked to appear before the House of Commons committee considering this bill. There was, however, a slight delay occasioned by a protest from a variety of groups such as those to which I referred in response to the last question, because it was felt that there had been inadequate consultation and inadequate time permitted to carry out a thorough assessment of the consequences of Bill C-80.

It is my impression that this particular bill has been provided little time for thorough consideration. It does, as I have tried to point out, represent a fundamental change to the over-all child and family benefits system.

**Senator Hébert:** We told the Leader of the Government in the Senate that there was some closure at committee stage in the other place; that people were not given time to prepare their briefs and all. He told us that in this place, at least, we will have plenty of time to listen to all the people whom we wanted to invite. However, since this afternoon, since the Di Nino closure, that is no longer possible. We will hear a few witnesses tomorrow, just to appear to have listened to a few people.

If this bill is passed without amendment, as most likely it will be, would you say that nevertheless it is kind of a step forward or is it a step backward?

[Traduction]

blème de la pauvreté dans l'enfance sont celles qui touchent à la création d'emplois, à l'équité salariale entre les hommes et les femmes, aux programmes d'action positive pour les minorités visibles et les groupes d'autochtones, à la prestation de services de garde d'enfants comme aide supplémentaire aux familles de sorte que les familles pauvres ainsi que les familles mieux nanties puissent aller gagner leur vie.

**Le sénateur Hébert:** Pourriez-vous nous dire à quelle date votre organisme a été invité à comparaître devant ce Comité?

**M. Glossop:** Je ne puis vous le dire de façon précise, mais c'était la semaine dernière. M. Onu peut probablement confirmer. C'était mercredi ou jeudi de la semaine dernière.

**Le sénateur Hébert:** Moins d'une semaine?

**M. Glossop:** Oui.

**Le sénateur Hébert:** Est-ce la façon habituelle de procéder avec votre organisme, je veux dire par là de vous demander quelques jours à l'avance de comparaître et de présenter un mémoire devant un comité de la Chambre des communes ou du Sénat?

**M. Glossop:** En toute franchise, les choses se passent en général différemment. Toutefois, je ne crois pas avoir reçu un préavis plus long lorsqu'on m'a demandé de comparaître devant le comité des Communes chargé d'étudier ce projet de loi. Il y a eu, toutefois, un léger retard attribuable à une protestation formulée par divers groupes du genre de ceux dont j'ai parlé dans ma réponse à la dernière question, ces derniers estimant que la consultation était inadéquate et qu'on ne leur donnait pas suffisamment de temps pour examiner à fonds les conséquences du projet de loi C-80.

J'ai l'impression qu'on n'a prévu très peu de temps pour une étude approfondie de ce projet de loi qui, comme j'ai essayé de le faire ressortir, modifie fondamentalement l'ensemble du régime des prestations pour les enfants et pour la famille.

**Le sénateur Hébert:** Nous avons dit au leader du gouvernement au Sénat qu'une clôture avait été imposée à l'étape de l'étude en comité à l'autre endroit et que les intéressés n'avaient pas eu suffisamment de temps pour préparer leurs mémoires et ainsi de suite. Il nous a répondu qu'ici, au moins, nous disposerions de tout le temps qu'il faudrait pour écouter tous les témoins qu'il voulait inviter. Toutefois, depuis cet après-midi, depuis la clôture du sénateur Di Nino, ce n'est plus possible. Nous entendrons quelques témoins demain simplement pour qu'il semble que nous avons écouté quelques personnes.

Si ce projet de loi est adopté sans modification, comme il le sera vraisemblablement, diriez-vous que malgré tout il s'agit d'un progrès ou d'un recul?



[Text]

**Dr. Glossop:** I fear it is a step backward, and it is a big step backward.

**Senator Hébert:** The deputy minister told us this afternoon that even the groups that were critical of Bill C-80 in the final analysis would admit that it is a step forward. I count you as one of those groups that did not tell them that.

**Dr. Glossop:** Of course, it depends where you want to go.

**Senator Hébert:** Yes, well "down" is apparently the direction.

I agree with your brief, but you will understand that it would be futile to discuss it at length as the government has already decided that the bill will pass as it is. We are just trying to listen to you for our own information but without any hope.

**Dr. Glossop:** In that case, I appreciate even more your kind attention. Mr. Chairman, may I make one remark in response?

**The Acting Chairman:** Yes.

**Dr. Glossop:** On the issue of Bill C-80, when the budget was first released there were a number of organizations and groups which tried to garner some public reaction and public interest in the budget and the white paper. Unfortunately, the press at that time, I think, was more interested in other aspects of the budget. It was very difficult to get anyone in the press to take it seriously. It was also very difficult to get Canadians—and perhaps these are the 350,000 Canadians who were consulted through polls—to understand what is at stake in the introduction of Bill C-80.

I will be quite honest and admit to you that when I go out and speak across the country, it takes me some time to overcome the immediate reaction, "Hey, I don't need the family allowance cheque anymore. Give it to those people who need it more." That is a common assumption. Once you begin to unravel how the taxable nature of the family allowance system provided not uniform benefits but universal benefits, and once you start to talk about the tax system and how it traditionally acknowledged the different circumstances and needs of taxpayers with and without dependent children, you can make some headway, but it is a difficult topic.

In the summer, when the House of Commons committee was meeting on this bill, and I guess there was a shortage of news, there was considerable attention then garnered. And also when the bill had its last reading in the House of Commons, there was considerable attention. I have been on national television and national radio about Bill C-80 probably 20 times in the last four to five weeks. My point of view has become well known, and there have been other people equally

[Traduction]

**M. Glossop:** Je crains qu'il ne s'agisse d'un recul, d'un recul important.

**Le sénateur Hébert:** Le sous-ministre nous a dit cet après-midi que même les groupes qui trouvaient à redire du projet de loi C-80 admettraient en fin de compte qu'il s'agit d'un pas en avant. Je considère que vous êtes l'un de ces groupes qui ne leur a pas dit une telle chose.

**M. Glossop:** Bien sûr, cela dépend de la direction que vous entendez prendre.

**Le sénateur Hébert:** Oui, il semble bien qu'il s'agisse d'un recul.

Je souscris à votre mémoire, mais vous comprendrez qu'il serait futile d'en discuter dans son ensemble étant donné que le gouvernement a déjà décidé que le projet de loi sera adopté sans modification. Nous essayons seulement de vous écouter pour nous renseigner, mais nous ne nourrissons aucun espoir.

**M. Glossop:** Je vous sais d'autant gré de m'écouter. Monseigneur le président, pourrais-je faire une remarque?

**Le président suppléant:** Je vous en prie.

**M. Glossop:** Au sujet du projet de loi C-80, lorsque le budget a été rendu public, certains organismes et groupes ont tenté de mousser l'intérêt public et de susciter une certaine réaction à ce document et au livre blanc. Malheureusement, d'autres volets du budget intéressaient davantage la presse. Il était extrêmement difficile de retenir l'attention des journalistes. Il était aussi très difficile de faire comprendre aux Canadiens—peut-être sont-ce là les 350 000 Canadiens qui ont été sondés—l'enjeu du projet de loi C-80.

Pour être tout à fait honnête, j'avoue que lorsque je prends la parole à ce sujet, peu importe l'endroit, il faut un certain temps pour surmonter la réaction immédiate des gens qui estiment ne plus avoir besoin de l'allocation familiale et qui préfèrent qu'elle soit versée à ceux qu'elle aiderait davantage. Cette hypothèse est courante. Dès que l'on commence à expliquer que la nature imposable de l'allocation familiale assurait non pas des avantages uniformes mais plutôt des avantages universels et dès que l'on aborde le système fiscal et comment, par le passé, il reconnaissait les besoins et les circonstances variables des contribuables avec et sans enfant à charge, on fait certains progrès. La question n'en demeure pas moins ardue.

Cet été, lorsque le comité de la Chambre des communes tenait des audiences au sujet de ce projet de loi, les Canadiens y ont pris grand intérêt—je suppose que la presse manquait de nouvelles. Lorsque le projet de loi a été lu pour la dernière fois à la Chambre des communes, là aussi, on s'y est beaucoup intéressé. Au cours des quatre ou cinq dernières semaines, je suis passé probablement vingt fois à la télévision et à la radio nationales pour parler du projet de loi C-80. On connaît bien

[Text]

as critical as I. So when the representative from the Department of Nation Health and Welfare suggests that there are no people who are fundamentally opposed, I am not exactly sure to whom he has been listening.

There are, of course, organizations that are willing to try to improve what they understand to be a very imperfect bill in order to perhaps diminish the damage that is done. However, I have found few people who work in the social policy field who are enthusiastic supporters of this bill.

**Senator Forrestall:** As someone who was around when this distinguished family established the institute and whom I had the privilege of knowing, I want to ask you a fairly simple question. It flows from their approach to the excellent work that you are doing. The institute stands as a Canadian example of our care and our concern. What in your mandate would lead you to believe that you could not have taken the initiative to call the Minister of National Health and Welfare and the Minister of Finance and say, "What you are doing is wrong, sir; could I have 20 minutes of your time?" Did you ever do that?

**Dr. Glossop:** Not on Bill C-80.

**Senator Forrestall:** Did you ever call the deputy minister?

**Dr. Glossop:** We spoke with departmental representatives immediately after the budget, expressing our concern.

**Senator Forrestall:** At whose initiative? Yours or theirs?

**Dr. Glossop:** At our initiative.

**Senator Forrestall:** That is as far as you went?

**Dr. Glossop:** As well as the public pronouncements we made.

**Senator Forrestall:** And then you sit here and you are critical because you were not contacted?

**Senator Hastings:** You do not want to hear from him!

**Dr. Glossop:** Excuse me. I am not critical of the minister for not having consulted with me. The question that I was asked—

**Senator Forrestall:** It sounded like you were, sir. That is all I am saying. I am saying to you that it demeans the institute that you attempt to serve. If you feel as strongly as you did about it—are you feeling strongly about it today, or did you feel strongly about three months ago? If you felt strongly about it three months ago, I am suggesting that perhaps the

[Traduction]

mon opinion, et d'autres ont critiqué ce projet de loi tout autant que moi de sorte que, lorsque le porte-parole du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social laisse entendre que personne ne s'oppose essentiellement à ce projet de loi, je me demande à qui il a prêté l'oreille au juste.

Il existe bien sûr des organismes qui sont disposés à essayer d'améliorer ce qu'ils conçoivent comme un projet de loi fort imparfait afin, peut-être, d'en réduire les conséquences fâcheuses. Par contre, j'ai rencontré très peu de gens actifs dans le domaine de la politique sociale qui défendaient avec enthousiasme le projet de loi.

**Le sénateur Forrestall:** J'étais là lorsque la distinguée famille des Vanier a créé l'institut et j'ai eu le privilège d'en connaître ses membres. J'aimerais vous poser une question assez simple découlant de la façon dont cette famille aborde l'excellent travail que vous faites. L'institut illustre fort bien la bienveillance et le souci d'autrui des Canadiens. Qu'est-ce qui, dans votre mandat, vous porte à croire que vous n'auriez pas pu prendre l'initiative d'appeler le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de même que le ministre des Finances pour leur dire qu'à votre avis, ils se fourvoyaient et que vous aimeriez disposer de vingt minutes pour leur en expliquer la raison? L'avez-vous fait?

**M. Glossop:** Pas à propos du projet de loi C-80, non.

**Le sénateur Forrestall:** Avez-vous une seule fois tenté d'aborder le sujet avec le sous-ministre?

**M. Glossop:** Immédiatement après le dépôt du budget, nous avons fait connaître nos préoccupations à des représentants ministériels.

**Le sénateur Forrestall:** À l'initiative de qui? La vôtre ou la leur?

**M. Glossop:** Nous en avons pris nous-mêmes l'initiative.

**Le sénateur Forrestall:** Vous n'êtes pas allés plus loin?

**M. Glossop:** Nous avons également fait des déclarations publiques.

**Le sénateur Forrestall:** Et vous avez le front de venir ici vous plaindre qu'on n'ait pas sollicité votre avis?

**Le sénateur Hastings:** Vous ne tenez pas vraiment à entendre ce qu'il a à dire!

**M. Glossop:** J'aimerais me faire bien comprendre. Je ne reproche pas au ministre de ne pas m'avoir consulté. La question qu'on m'a posée—

**Le sénateur Forrestall:** Pourtant, c'est l'impression que vous donniez, monsieur. C'était le sens de mon propos. Un tel comportement discrédite l'institut que vous êtes censé représenter. Si vos convictions sont toujours aussi fortes—vos convictions à ce sujet sont-elles fortes aujourd'hui ou l'étaient-elles il y a trois mois? Donc, si vos convictions étaient si



[Text]

institute had a responsibility to take a step on its own, not to run off to people who would provide them with a comfortable forum.

**Senator Hébert:** Mr. Chairman, this is totally unfair! This is inappropriate!

**Senator Forrestall:** You are one of the few organizations and institutes in Canada that could perhaps have made a difference, but you did not go.

**Senator Hébert:** Mr. Chairman, I wish to comment on that. I do not want to start arguing with Senator Forrestall, because there would be no end to it. One point struck me in all of this. If he is sincere when he says that the Vanier Institute is such a great Canadian institution, it is obvious that it is for the minister, for the ministry and for his aides to go and consult them. It is not for the Vanier Institute to run after the minister. That is not an easy thing to do. By the way, we could not get the minister to come here. We could only get the deputy minister.

**Senator Forrestall:** Perhaps there is a sore point there.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, the gentleman said he had approached on his own initiative the officials of the department. That is a big step.

**Senator Hébert:** And he was on TV twenty times.

**Senator Forrestall:** Twenty times on TV and not once to the minister; not once to the deputy minister?

**Senator Stanbury:** Dr. Glossop, I, too, am with Senator Forrestall in saying what great admiration I have for the Vanier Institute. I happen to have been in the army with one of the members of the Vanier family. After the institute was formed, I was invited to a conference in Winnipeg about 25 years ago. It was when my elder daughter was in university. She is now a mother of two and has been married 20 years. I took my daughter to a Vanier Institute conference in Winnipeg, and it was one of the most valuable experiences that my daughter or I ever had. So I have a great admiration for the Vanier Institute. My admiration is not reduced by your brief or by your presentation.

**Senator Bosa:** It has been enhanced.

**Senator Stanbury:** It has been enhanced; that is right.

One of the issues we dealt with this afternoon was whether we should not have been in contact with the provinces to see whether they had any contribution to make to our deliberations. A principle that the Senate has been following for some time, and has even placed in the annex to its rules, is that,

[Traduction]

fortes il y a trois mois, peut-être l'institut avait-il l'obligation de prendre l'initiative, plutôt que de se trouver des tribunes faciles pour faire des déclarations.

**Le sénateur Hébert:** Monsieur le président, voilà qui est tout à fait injuste et inconvenant!

**Le sénateur Forrestall:** Vous êtes l'un des quelques organismes et instituts du Canada susceptibles d'avoir une influence et pourtant vous n'avez rien fait.

**Le sénateur Hébert:** Monsieur le président, j'aurais un commentaire à faire. Je ne voudrais pas me lancer dans un débat sur ce qu'a dit le sénateur Forrestall, car ce serait interminable. Un point, cependant, me frappe. S'il est sincère lorsqu'il dit que l'Institut Vanier est une si grande institution canadienne, il est évident qu'il incombe au ministre et à ses fonctionnaires d'amorcer la consultation. L'Institut Vanier n'a pas à talonner le ministre, ce qui n'est pas aisé. Soit dit en passant, nous n'avons pas réussi à obtenir que le ministre compare. Nous avons dû nous contenter de la présence du sous-ministre.

**Le sénateur Forrestall:** Peut-être est-ce un point sensible?

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, monsieur a affirmé avoir pressenti de par sa propre initiative les fonctionnaires du ministère. Voilà déjà un pas de géant.

**Le sénateur Hébert:** Et nous l'avons vu une vingtaine de fois à la télévision.

**Le sénateur Forrestall:** Effectivement, vingt fois à la télévision. Par contre, il n'a jamais cherché à s'entretenir avec le ministre, ni même avec le sous-ministre.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur Glossop, je me joins au sénateur Forrestall pour dire toute l'admiration que j'ai pour l'Institut Vanier. J'ai eu le plaisir de servir dans l'armée avec l'un des membres de la famille Vanier. Après la création de l'Institut, j'ai été invité, il y a environ vingt-cinq ans, à assister à une conférence donnée à Winnipeg. Mon aînée fréquentait alors l'université. Elle est maintenant mariée depuis vingt ans et mère de deux enfants. Elle m'a accompagné à cette conférence de l'Institut Vanier à Winnipeg et ce fut là un des plus grands moments de nos vies. Je voue donc une grande admiration à l'Institut Vanier. Votre exposé et votre mémoire ne l'ont pas diminué.

**Le sénateur Bosa:** Au contraire, cette admiration n'en est que plus grande.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez bien raison, beaucoup plus grande.

Une des questions abordées cet après-midi était de savoir si nous n'aurions pas dû communiquer avec les provinces pour déterminer si elles avaient une contribution à faire à nos délibérations. Le Sénat a pour principe depuis quelque temps déjà—il l'a même inscrit dans l'annexe de son règlement

[Text]

where there is an issue or a piece of legislation which has an effect on an area also of interest to the provinces, we should call upon the provinces to make any presentation they might wish to make. They may not wish to make any, but the decision this afternoon was to go ahead without listening to the provinces.

My concern is not so much to find out whether they are in favour or against Bill C-80 as it is to find out what they will do in response to Bill C-80. Will they put caps on social assistance, et cetera? Would you have any comment in that area?

**Dr. Glossop:** The role of the provinces in determining what ultimately happens to the amount of the child benefit—in other words, how much money actually winds up in the pockets of families—is very important. It should not be underestimated. There is concern expressed officially by the National Council of Welfare in its recent report asking for changes and amendments to Bill C-80. It has expressed concern over the possibility that some of the provinces may choose to regard the new child benefit as a form of income that would reduce the social assistance benefits available through the provincial jurisdictions to those beneficiaries. Therefore, in addition to your own committee's consideration, certainly one would have hoped that the departmental representatives would have been in consultation with their provincial counterparts to determine what impact provincial reaction will have.

**Senator Stanbury:** We asked them that question, and they said, yes, they had been in touch with them, but there was no agreement and no commitment on behalf of the provinces as to how they would respond.

**Dr. Glossop:** That does not come as a particular surprise.

**Senator Hastings:** Do you have an example of a previous benefit that was granted by the Government of Canada and taken up by a province?

**Dr. Glossop:** I cannot call one to mind, but representatives of the National Council of Welfare and of the Caledon Institute would be able to provide you with those examples.

**The Acting Chairman:** If there are no further questions of this witness, let me, on behalf of the committee, thank Dr. Glossop and the Vanier Institute of the Family for taking the time to be with us this evening.

**Some Hon. Senators:** Hear, hear!

**The Acting Chairman:** Honourable senators, our next witness is from Tristat Resources, Richard Shillington, for whom a few questions were prepared by his predecessor at the witness desk.

[Traduction]

—que, lorsqu'une question ou une mesure législative touche un domaine intéressant également les provinces, nous devrions inviter celles-ci à faire valoir leur opinion. Peut-être n'ont-elles rien à dire, mais la décision a été prise cet après-midi d'aller de l'avant sans leur donner voix au chapitre.

Je ne souhaite pas tant savoir si elles sont favorables ou défavorables au projet de loi C-80 que si elles prendront des mesures en réaction au projet de loi, par exemple si elles planifieront l'assistance sociale. Auriez-vous des observations à faire à ce sujet?

**M. Glossop:** Les provinces ont un rôle fort important à jouer dans la détermination du montant des prestations pour les enfants—en d'autres mots, l'argent réellement versé aux familles. Il ne faudrait pas le sous-estimer. Le Conseil national du Bien-être a officiellement exprimé des réserves dans le récent rapport où il a demandé des changements et des amendements au projet de loi C-80. La possibilité que certaines provinces puissent décider de considérer la nouvelle prestation pour enfants comme une forme de revenu qui réduirait d'autant les prestations d'assistance sociale offertes par les instances provinciales à ces bénéficiaires le préoccupe. Outre l'examen que fait votre comité du projet de loi, on aurait certes pu espérer que les représentants ministériels aient consulté leurs homologues provinciaux afin d'évaluer l'incidence qu'aurait la réaction provinciale.

**Le sénateur Stanbury:** Nous leur avons posé la question. Ils ont répondu qu'ils avaient effectivement communiqué avec leurs homologues provinciaux, mais qu'on ne s'était pas entendu sur la façon dont les provinces feraient connaître leur réaction et que celles-ci ne s'étaient pas engagées à le faire.

**M. Glossop:** Je ne peux pas dire que je sois surpris outre mesure.

**Le sénateur Hastings:** Pouvez-vous nous citer l'exemple d'une prestation qui a été consentie par le gouvernement du Canada et absorbée par une province?

**M. Glossop:** Il ne me vient pas d'exemple à l'esprit, mais les représentants du Conseil national du Bien-être et du Caledon Institute pourraient vous en donner.

**Le président suppléant:** Si vous n'avez plus de questions à poser à ce témoin, permettez-moi, au nom du comité, de remercier M. Glossop et l'Institut Vanier de la famille d'avoir pris le temps de venir ici, ce soir.

**Des voix:** Bravo!

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, notre prochain témoin, Richard Shillington, vient de Tristat Resources. Son prédécesseur à la barre des témoins a préparé quelques questions à lui adresser.



[Text]

I understand you have a written text, sir, which will be circulated. Please begin with your presentation, and it will be followed with questions from members of the committee.

**Mr. Richard Shillington, Tristat Resources:** Honourable senators, if I could just have a moment to get settled.

**Senator Hébert:** We have to go! The minister is waiting!

**Senator Bonnell:** "A" minister; not "the" minister.

**Mr. Shillington:** There is a handout coming around. You will find that this handout is very similar to the handout I used when I made a presentation before the House committee in July, but I have shortened it a bit.

Like Dr. Glossop, I suspect the universality debate is lost, despite its merits. Now we will fight the debate that there should be some tax recognition remaining for families with children. That is why I have shortened the handout somewhat.

**Senator Forrestall:** This new handout replaces the old one?

**Mr. Shillington:** Yes. I did not know that they would distribute the same presentation I made before the House committee.

My purpose here today, given everything we know about political realities and what will happen inevitably, is to ensure that you fully understand the effects of the legislation before you. Democracy will take its course from there. All I can hope is that you fully understand it and that you will have second thoughts.

**Senator Bonnell:** That is what we are here for, sober second thought.

**Mr. Shillington:** It is necessary that I explain these changes, because several things have changed in the child benefit system since 1984. Comparisons between current levels and previous levels are always difficult and muddled because of inflation. In fact, people often take advantage of inflation to indicate that benefit levels have been increased, recognizing that they have been increased in current dollars; but they have not maintained their level with respect to inflation. So there is always, as we all know, an apparent increase in current dollars, which may or may not be an increase after adjusting for inflation.

I do not know if the Minister of Finance appeared before this committee, but when he appeared before the House committee he said things that could be easily misinterpreted.

I am here because this white paper that accompanied the budget is—and I have said this to anybody who would lis-

[Traduction]

Je crois comprendre, monsieur, que vous avez un texte écrit qui nous sera distribué. Veuillez commencer votre exposé et nous passerons ensuite aux questions des membres du comité.

**M. Richard Shillington, Tristat Resources:** Honorables sénateurs, permettez que je m'installe.

**Le sénateur Hébert:** Nous devons nous dépêcher! Le ministre attend!

**Le sénateur Bonnell:** «Un» ministre, non pas «le» ministre.

**M. Shillington:** Un document va vous être distribué. Vous constaterez qu'il ressemble beaucoup à celui dont je m'étais servi pour faire un exposé devant le comité de la Chambre, en juillet dernier. Remarquez, cependant, que je l'ai abrégé quelque peu.

Comme M. Glossop, je soupçonne que nous avons perdu le débat au sujet de l'universalité en dépit de ses mérites. Il s'agit maintenant de débattre s'il faut continuer d'accorder un traitement différent, dans le régime fiscal, aux familles avec enfants à charge. C'est pourquoi mon document est plus court.

**Le sénateur Forrestall:** Ce nouveau document remplace l'ancien?

**M. Shillington:** Oui, j'ignorais que l'on distribuerait le texte de mon exposé devant le comité de la Chambre.

Étant donné tout ce que nous savons au sujet des réalités politiques et de l'issue inéluctable du débat, je suis ici afin de m'assurer que vous saisissez bien les effets qu'aura la mesure législative à l'étude. La démocratie suivra son cours, à partir de là. Tout au plus puis-je espérer vous expliquer la situation et semer le doute.

**Le sénateur Bonnell:** C'est pourquoi nous sommes ici, pour faire une mûre réflexion.

**M. Shillington:** Je dois d'abord expliquer les changements survenus, parce que le régime de prestations pour enfants a beaucoup évolué depuis 1984. Les comparaisons entre les niveaux actuels et les niveaux antérieurs sont toujours difficiles et brouillées par le phénomène de l'inflation. En fait, souvent, on profite de l'inflation pour affirmer que le niveau des prestations a augmenté, en reconnaissant que celles-ci ont augmenté en dollars courants; cependant, elles n'ont pas suivi le taux d'inflation. Il y a donc toujours, comme nous le savons tous, une hausse apparente en dollars courants, qui peut ou peut ne pas représenter une augmentation en valeur constante.

J'ignore si le ministre des Finances a comparu devant votre comité, mais lorsqu'il a comparu devant le comité de la Chambre, il a déclaré que l'on pouvait facilement mal interpréter les faits.

Je suis ici parce que le livre blanc qui accompagnait le budget est—et je l'ai affirmé à qui voulait bien m'entendre —

[Text]

ten— absolutely a new low in terms of a policy document to guide people who want to understand the legislation and understand the impact of the legislation. I do not think I am going too far when I say that this was designed, not to inform, but to mislead. I will substantiate that.

If you turn to page 1 of this presentation—

**Senator Forrestall:** That is a very serious charge, sir!

**Senator Hastings:** Does it hurt, Senator Forrestall?

**Senator Forrestall:** If he substantiates it, I am prepared to listen to him. Why don't you listen?

**Senator Hébert:** You interrupt all the time.

**Senator Forrestall:** I did not interrupt. I was not talking to you. I was talking to the Chairman.

**The Acting Chairman:** Go ahead, sir.

**Mr. Shillington:** If you look at page 1, this presentation helps one follow through the changes in the child benefit system since 1984. If you look at the first column of numbers, in 1984 the family allowance was \$359. If it had maintained its rate, its level relative to inflation would currently be \$503. The third number indicates that in 1992 family allowance will actually be \$419.

The refundable child tax credit in 1984 was a maximum of \$367. If it had maintained its level to inflation, it would be \$514. In fact today it is \$601. So the refundable child tax credit is greater than it would have been if the old level had simply been indexed.

The income threshold, where the child tax credit starts to be reduced, in 1984 was \$26,330. At that point it was frozen. If it had been indexed inflation, it would now be worth \$36,862. Currently, in 1992, it is \$25,921. It is still not back to the level it was in 1984, which will reduce the child tax credit for families with incomes between \$25,000 and \$36,000.

In 1984 there was a child tax exemption of \$710 and a compensation for older children of \$1,360. We have had tax reform in the interim and the exemptions have been changed to credits, but that \$710 would roughly be worth \$169 if it had been turned to a credit and then indexed. It is worth \$72 in 1992. For the older children, it was eliminated. It is now zero. Remember, there was an exemption if you had an older child in university. That is now zero; it is gone.

[Traduction]

absolument nul comme document de politique pour aider les gens à comprendre la mesure législative et à en saisir les répercussions. Je ne pense pas dépasser les bornes en disant que c'était voulu, que l'on ne visait pas à informer, mais bien à induire en erreur. Permettez-moi d'en faire la preuve.

Si vous passez à la page 1 de la présentation—

**Le sénateur Forrestall:** L'accusation est très grave, monsieur!

**Le sénateur Hastings:** Vise-t-elle dans le mille, sénateur Forrestall?

**Le sénateur Forrestall:** S'il peut faire la preuve de son affirmation, je suis disposé à l'écouter. Pourquoi n'écoutez-vous pas, vous aussi?

**Le sénateur Hébert:** Vous passez votre temps à interrompre.

**Le sénateur Forrestall:** Je n'ai rien interrompu. Je ne m'adressais pas à vous, mais plutôt au président.

**Le président suppléant:** Veuillez poursuivre, monsieur.

**M. Shillington:** Si vous voulez bien vous arrêter à la page 1, vous pourrez suivre les changements qui sont survenus dans le régime des prestations pour enfants depuis 1984. Ainsi, dans la première colonne de chiffres, on peut voir qu'en 1984, l'allocation familiale était de 359 \$. Si elle avait suivi le taux de l'inflation, elle serait actuellement de 503 \$. Le troisième chiffre révèle qu'en 1992, l'allocation familiale sera en réalité de 419 \$.

En 1984, le crédit d'impôt remboursable pour enfants était plafonné à 367 \$. S'il avait été indexé au coût de la vie, il serait de 514 \$. En fait, aujourd'hui, il atteint 601 \$. Le crédit d'impôt remboursable pour enfants est donc plus élevé qu'il ne l'aurait été si l'ancien niveau avait été tout simplement indexé.

Le seuil de revenu, à partir duquel le crédit d'impôt pour enfants commence à baisser, était de 26 330 \$ en 1984. Il n'a jamais changé depuis lors. S'il avait suivi le taux d'inflation, il atteindrait maintenant 36 862 \$. Or, en 1992, il est de 25 921 \$. Il n'atteint même pas le niveau de 1984, ce qui réduira le crédit d'impôt pour enfants des familles dont les revenus oscillent entre 25 000 \$ et 36 000 \$.

En 1984, une exemption d'impôt pour enfants de 710 \$ et une indemnité pour enfants plus âgés de 1 360 \$ étaient consenties. Depuis lors, il y a eu réforme fiscale. Les exemptions ont été transformées en crédits. Cette exemption de 710 \$ vaudrait à peu près 169 \$ aujourd'hui si elle avait été transformée en crédit, puis indexée. En 1992, elle représente 72 \$. Quant à l'indemnité pour enfants plus âgés, elle a été carrément éliminée. Elle n'existe plus. Souvenez-vous de cette exemption dont vous pouviez vous prévaloir lorsque votre enfant plus âgé fréquentait l'université. Disparue.



*[Text]*

What happened in 1984—if you look at the last line of numbers—is that if you were the poorest of families, you would not be paying income tax. The exemption would be of no value to you. You would have received \$726.

These are not my numbers. If you go back to the blue paper of January 1985—it is the Epp discussion paper—these numbers can be found in there. There is no hocus-pocus in this. These were the numbers that existed at that point.

That value, \$726, would now be worth \$1,016. The current system pays them about \$1,020. The proposal is to pay them \$1,020 unless they have some earned income supplement. Certainly the poorest will not have that. We know that the poorest are relying almost totally on social assistance and unemployment insurance.

When the minister appeared before the House committee and said the benefits had been increased several times and had increased more than necessary to keep pace with inflation, perhaps he was referring to the \$1,020 compared to \$1,016. This amounts to \$4 of progress in eight years. As well, because these levels are not fully indexed to inflation, in 1993 that \$1,020 will, in real terms, be worth about \$30 less. You will now be below that amount.

Since 1984, we have apparently increased benefits several times, apparently taken money from middle and high income families and given it to the poor, and yet they are not getting anything more than they would have received if we had simply fully indexed the system in 1984 and left it alone.

These are the numbers; I did not make this up. How can this happen? In 1985, in part of the tax reform package and in several budgets, how can we increase the benefits for poor people and yet still have them in the same spot? Because the system has been deindexed since May 1985. Even though, every once in a while, we come in and give a gift to the poor and say, "See, you are getting more now," in between, we use inflation to wash away the benefits.

The analogy is putting someone on an escalator that is going down. Your benefits go down at three per cent every year. Every once in a while you help them up a step and you expect them to be grateful to you for having helped them up a step, but you leave them on the escalator. These numbers do not lie. The poorest of families are getting no more now than they would have received in 1984.

*[Traduction]*

Si l'on s'en remet à la dernière ligne de chiffres, on se rend compte qu'en 1984, si vous étiez parmi les plus pauvres des familles, vous ne payiez pas d'impôt sur le revenu. L'exemption n'aurait donc été d'aucune valeur pour vous. Vous auriez reçu 726 \$.

Les chiffres que je cite ne sont pas de moi. Si vous vous reportez au livre bleu de janvier 1985—le document de travail Epp—vous y trouverez toutes ces données. Ces chiffres n'ont pas été truqués. Ce sont ceux dont on disposait à ce stade.

Ce montant de 726 \$ vaudrait maintenant 1 016 \$. Or, le régime actuel verse environ 1 020 \$, c'est-à-dire qu'on verse 1 020 \$ à condition que le contribuable n'affiche pas de supplément de revenu gagné. Certes, les plus pauvres n'auront pas de tels suppléments. Nous savons que les plus pauvres doivent compter presque uniquement sur l'assistance sociale et sur l'assurance-chômage pour vivre.

Lorsque le ministre a comparu devant le comité de la Chambre et qu'il a déclaré que les prestations avaient été augmentées plusieurs fois et avaient même augmenté plus qu'il ne le fallait pour suivre le taux d'inflation, peut-être faisait-il allusion aux 1 020 \$, par rapport aux 1 016 \$. Voilà donc une progression de 4 \$ en huit ans. Par ailleurs, comme ces niveaux ne sont pas pleinement indexés au coût de la vie, en 1993, ce chiffre de 1 020 \$ représentera en termes réels environ 30 \$ de moins, de sorte qu'il n'atteint même pas 1 016 \$.

Depuis 1984, nous avons, semble-t-il, majoré les prestations plusieurs fois, nous avons, semble-t-il, prélevé des familles à revenu moyen et élevé pour redistribuer aux pauvres et, pourtant, ceux-ci n'obtiennent pas plus qu'ils n'auraient reçu si nous avions simplement procédé à une pleine indexation en 1984.

Ce sont des chiffres réels; je ne les ai pas inventés. Comment cela peut-il se produire? En 1985, dans le cadre de la réforme fiscale, ainsi que dans plusieurs budgets, comment avons-nous pu augmenter les prestations des pauvres et en même temps nous apercevoir qu'ils en sont au même point? C'est parce que le régime est désindexé depuis mai 1985. Il nous arrive de temps en temps de faire un cadeau aux pauvres en leur disant, «vous voyez, nous vous donnons plus maintenant,» et entre deux, nous prétendons que c'est à cause de l'inflation que disparaissent les prestations.

Par analogie, on pourrait dire que cela consiste à placer les intéressés sur un escalier roulant qui descend. Les prestations diminuent de 3 p. 100 chaque année. De temps à autre, vous aidez quelques Canadiens à remonter une marche et vous vous attendez à ce qu'ils vous en remercient, mais vous les laissez malgré tout sur cet escalier roulant. Les chiffres ne mentent pas. Les familles les plus pauvres n'obtiennent pas plus maintenant que ce qu'elles auraient obtenu en 1984.

*[Text]*

The argument that we are taking from middle- and high-income families in the child benefits system is a fact; there is no argument about that. However, the argument that we are, instead, giving it to poor families is not substantiated. It is not going to poor families. It is going to the deficit. If people want to do that, that is fine; but do not go around telling us that it is going to the poor families, because the data is there: we are not.

In the interests of time, you can look at this one page later. It shows how much a family at an income of \$10,000 would have received in 1984 and 1982, and the change in benefits. Obviously, though, there are some families who are getting a bit more than they would have. If you have a young child under seven and you have some child care expenses, or if you have more than three children, you are getting a bit extra. There is a bit of sprinkling here and there for some people. After next year, I gather that if you have some earned income and very low total income you will get an extra \$500, but the vast majority of poor families are getting less than if we had not increased the targeting of the system. This change was motivated by the need to give more money to poor families, but they are not getting any more.

Turn to page three, please, the graph. I apologize for this all being in one language. I do not represent an organization; I am basically an individual and Tristat Resources happens to be my company. I do not have access to people who can translate, so I do the best I can.

This graph gives comparisons of what the child benefit system would have delivered to a family with two children relative to what they will get in the future under this bill. There are two lines: the line that has the little black squares is a basic two-child family and it does not have any of the "special children"; for example, it does not have any of the children under seven with child care or three or more children. That little sliver up to \$10,000 is plus four. In 1992, they are \$4 better off. By 1993, they will be worse off by \$26. At \$20,000 of family earnings—well below the poverty line; well below the income of anybody in this room, I gather—they will be worse off by \$250. At \$30,000—and I think both of those qualifications still apply—they are at the poverty line, approximately, in a large city. They are \$500 worse off than if we decided not to give money to poor families. At \$40,000, or low middle income—and remember that the average family income is now around \$60,000—they are \$1,000 worse off.

*[Traduction]*

C'est un fait indéniable que dans le cadre du régime de prestations pour enfants, nous retirons leurs prestations aux familles à revenu moyen et élevé. Toutefois, prétendre que ces prestations sont destinées aux familles pauvres n'est pas justifié. Les familles pauvres n'en bénéficient pas. Ces prestations servent à réduire le déficit. Si telle est l'option retenue, je n'ai rien à redire; mais n'allez pas nous dire que les familles pauvres bénéficient de cet argent; les données sont là pour prouver le contraire.

Pour gagner du temps, je vous demanderais de lire cette page un peu plus tard. Il y est indiqué combien une famille dont le revenu s'élève à 10 000 \$ aurait reçu en 1984 et en 1982, ainsi que les changements en matière de prestations. Bien évidemment, certaines familles reçoivent un peu plus que ce qu'elles auraient reçu. Si vous avez un enfant de moins de sept ans ainsi que quelques frais de garde d'enfants, ou si vous avez plus de trois enfants, vous recevez un peu plus. Certains, ici et là, reçoivent un peu plus. Après l'année prochaine, je comprends que si vous avez un revenu total très bas, vous recevrez 500 \$ de plus; mais dans leur grande majorité, les familles pauvres reçoivent moins que si nous n'avions pas accentué le ciblage du régime. Ce changement a été apporté en raison de la nécessité de donner plus d'argent aux familles pauvres, mais elles n'en obtiennent pas plus.

Si vous voulez bien vous reporter au graphique de la page 3. Je m'excuse que ces données soient unilingues. Je ne représente pas un organisme; je suis essentiellement ici à titre de particulier et il se trouve que Tristat Resources soit ma société. Je n'ai pas accès à des traducteurs et je fais de mon mieux.

Ce graphique établit des comparaisons entre ce que le régime de prestations pour enfants aurait donné à une famille de deux enfants et ce que cette famille recevra à l'avenir en vertu de ce projet de loi. Vous voyez deux lignes: celle qui est ponctuée de petites cases foncées représente une famille normale de deux enfants, dont aucun ne bénéficie d'«allocations spéciales»; par exemple, aucun des enfants n'est âgé de moins de sept ans et n'occasionne de frais de garde d'enfants et aucune de ces familles ne compte trois enfants ou plus. La courbe légèrement ascendante et qui arrive au chiffre de 10 000 \$ représente quatre dollars de plus. En 1992, ces familles reçoivent 4 \$ de plus. D'ici 1993, elles auront perdu 26 \$. Dans les cas des familles dont le revenu s'élève à 20 000 \$—soit bien en dessous du seuil de la pauvreté et bien en dessous du revenu de quiconque dans cette pièce, je suppose—il faudra compter 250 \$ de moins. Une famille dont le revenu s'élève à 30 000 \$—et je pense que ces deux conditions s'appliquent encore—se retrouve à peu près au niveau du seuil de la pauvreté, si elle habite dans une grande ville. Elle se retrouve avec 500 \$ de moins que si nous avions décidé de ne pas donner cet argent aux familles pauvres. Une famille dont le revenu s'élève à 40 000 \$, soit un revenu inter-



[Text]

That other line is for a family with some earned income supplement. That is giving them \$500 extra at the lowest end, but once that disappears they gets close to the other families. There is also a family with one child, zero to seven, and no child care, so they are getting a bit extra on the child tax credit.

If there are any questions on the meaning of this chart, rather than getting into cross-examination right away, if you want an explanation I will be happy to handle that as we go through so that people understand what these figures and graphs are telling us.

Perhaps we could look at page four now. In 1984, the child benefits system was worth \$4,095 million dollars. It should say "million" somewhere on that page. That is, \$4,095 million dollars, so it is \$4 billion in 1984; family allowance was \$1.9 billion; the child tax credit was \$1.3 billion; and the child tax exemption was \$860 million. Those figures are taken from Mr. Epp's document of 1985; they are not my figures.

If you phoned Statistics Canada and asked for the C.P.I. figure between 1984 and 1992, you would get about 39 per cent. If we had maintained the same amount of money in the system, we would now be spending \$2.661 billion on family allowances, with comparable figures for the other amounts. We would now be spending \$5.7 billion on the child benefits system. According to the white paper and the federal budget, however, we are spending \$4.5 billion. I have no basis to dispute that. Therefore, in 1992 we are spending \$1.2 billion less than we would have if the system had been fully indexed from 1984.

I am the author of the three point something billion dollar figure. That is a cumulative figure. That is, over several years we have taken it cumulatively. In 1992, according to this document, you have lost \$1.2 billion. If the 1991 figure is close—and it will be—and also the 1990 figure, there is your \$3.4 in three years without going back to 1987-88.

In fact, that \$3 billion figure comes from this report that I wrote in August of 1987 and presented to the House of Commons Finance committee, documenting what the erosion of child benefits would be up to 1991. I was optimistic because, in 1987, I did not anticipate the clawback and other reductions. This was just what we would lose based on the situation at that time. It is more than that now, as you can easily see by looking at this table for 1992. It is \$1.2 billion just in 1992.

[Traduction]

médiaire inférieur—et n'oubliez pas qu'en moyenne, le revenu familial se situe maintenant aux environs de 60 000 \$—se retrouve avec 1 000 \$ de moins.

L'autre ligne représente une famille avec un supplément de revenu. Elle obtient 500 \$ de plus si elle se trouve au niveau le plus bas, mais se rapproche des autres familles, lorsque cela n'est plus le cas. Il y a aussi le cas des familles avec un enfant de 0 à 7 ans, sans frais de garde d'enfants, qui par conséquent reçoivent un peu plus à l'égard du crédit d'impôt pour enfants.

Plutôt que de m'interroger de façon serrée sur ce tableau, je serais heureux de vous donner quelques explications au fur et à mesure pour que vous compreniez ce que signifient ces chiffres et ces graphiques.

Nous pourrions peut-être passer maintenant à la page 4. En 1984, le régime de prestations pour enfants valait 4 095 millions de dollars. Le mot «million» devrait figurer quelque part sur cette page. Il s'agit donc de 4 095 millions de dollars, soit 4 milliards de dollars en 1984; les allocations familiales compaient pour 1,9 milliard de dollars, le crédit d'impôt pour enfants pour 1,3 milliard de dollars et l'exemption pour enfants à charge, pour 860 millions de dollars. Ces chiffres sont tirés du document publié par M. Epp en 1985; ce ne sont pas mes chiffres.

Statistique Canada vous dirait qu'entre 1984 et 1992, l'IPC a augmenté de 39 p. 100. Si nous avions conservé le même montant d'argent dans le régime, nous dépenserions maintenant 2,661 milliards de dollars au chapitre des allocations familiales, et obtiendrions des chiffres comparables pour les autres montants. Nous dépenserions actuellement 5,7 milliards de dollars pour le régime de prestations pour enfants. Selon le Livre blanc et le budget fédéral toutefois, nous dépensons 4,5 milliards de dollars. Je ne peux pas mettre ce chiffre en doute. Par conséquent, en 1992, nous dépensons 1,2 milliard de dollars de moins que si le régime avait été entièrement indexé à partir de 1984.

Je suis arrivé au chiffre de 3 ... milliards de dollars. Il s'agit d'un chiffre cumulatif sur plusieurs années. En 1992, selon le présent document, vous avez perdu 1,2 milliard de dollars. Si les chiffres de 1991 sont proches de la réalité—et ils le seront—ainsi que les chiffres de 1990, c'est là que vous retrouvez vos 3,4 milliards de dollars étalés sur trois ans sans que l'on ait à revenir à 1987-1988.

En fait, ce chiffre de 3 milliards de dollars provient du rapport que j'ai écrit en août 1987 et présenté au Comité des finances de la Chambre des communes dans le but de documenter l'érosion des prestations pour enfants jusqu'en 1991. Je faisais preuve d'optimisme car, en 1987, je n'avais pas prévu la disposition de récupération ni certaines autres réductions. J'en étais arrivé à une perte en m'appuyant sur la situation de l'époque. Cette perte est maintenant plus élevée,

[Text]

Are we retargeting the same amount of money and giving more to poor families? No we are not. This money is going somewhere else. If we want to do that, fine, we can do that as a democracy, but we should have the candour to be honest with people about what we are doing.

The last table concerns a small point only. It is not a large issue. This is the effect on the child benefit system of deindexing in gross dollars—again those are millions of dollars, and I apologize again for not making that clear.

Under the present system—and these are my estimates, so you will have to either trust me or not believe them—with the current system you would lose \$156 million a year from the system at three per cent inflation. One of the quirks of the legislation is that when it was introduced people did not anticipate inflation would get under three per cent. However, at two per cent inflation you lose about \$100 million a year from the system. Under the proposal, with three per cent you will lose \$225 million a year.

Inflation will hit the new system harder than the current one. I will explain why if you want me to do so, but in any event, it is a reality.

I have said some intemperate things about this white paper. When I read it, I was quite angry. I am a data analyst by profession and I am a data analyst who works in public policy spheres. I believe in this credo: Inform the public, inform the legislature, inform the policy makers and let the chips fall where they may.

However, the analysis in this document deals solely with the change in the monthly amounts—and I am sure you have already heard this from other witnesses. In other words, it makes the statement that five million families will see their monthly cheque increase because, currently, only family allowance is delivered monthly. But with the new system, all three components will be delivered monthly and so, of course, the monthly collection will increase.

In a narrow, legalistic sense it is true to say that, but no reasonable person would analyze a child benefits system by looking solely at the monthly cheque. Furthermore, having these graphs at the back to show how families will have their monthly cheques going up while ignoring what happens to their annual cheque is selective in the extreme, and it is inexcusable in a document that was attempting to explain to families what would happen to their annual child benefits.

[Traduction]

comme vous pouvez facilement vous en apercevoir en regardant ce tableau pour 1992. Elle s'élève à 1, 2 milliard de dollars pour 1992 seulement.

Avons-nous modifié le ciblage du régime et versons-nous davantage de prestations aux familles pauvres? Certainement pas. Cet argent sert à autre chose. Nous avons parfaitement le droit d'adopter une telle politique, puisque nous vivons dans une démocratie, mais nous devrions avoir l'honnêteté de le dire.

Le dernier tableau porte sur une question moins importante, soit l'effet en dollars bruts de la désindexation sur le régime de prestations pour enfants—il s'agit là encore de millions de dollars et je m'excuse de ne pas l'avoir indiqué plus clairement.

En vertu du régime actuel—comme il s'agit de mes estimations, libre à vous de me croire ou non—vous perdriez 156 millions de dollars par an à un taux d'inflation de 3 p. 100. Une des bizarreries de la loi, c'est que l'on n'avait pas prévu que l'inflation serait inférieure à 3 p. 100. Toutefois, avec une inflation de 2 p. 100, vous perdez près de 100 millions de dollars par an; avec le projet de loi, et 3 p. 100 d'inflation, vous perdrez 225 millions de dollars par an.

Le nouveau régime sera plus durement touché par l'inflation que le régime actuel. Je vais vous expliquer pourquoi si vous le voulez bien, mais telle est la réalité.

J'ai fait quelques remarques sévères à propos de ce Livre blanc dont la lecture m'a fortement mis en colère. Je suis analyste de données de profession et je travaille dans les domaines de gestion des affaires publiques. Mon credo est le suivant : informer le public, informer l'assemblée législative, informer les décideurs et laisser les choses suivre leur cours.

Cependant, dans le présent document, l'analyse traite uniquement du changement des montants mensuels—et je suis sûr que d'autres témoins vous en ont déjà parlé. En d'autres termes, on arrive à la conclusion que cinq millions de familles connaîtront une augmentation de leur chèque mensuel, étant donné qu'actuellement seules les allocations familiales sont versées chaque mois. Avec le nouveau régime, les trois genres de prestations seront versées chaque mois si bien qu'évidemment, le chèque mensuel augmentera.

Cela semble évident d'un point de vue étroit et légaliste, mais aucune personne douée de raison n'analyserait un régime de prestations pour enfants en examinant uniquement le chèque mensuel. En outre, il est extrêmement sélectif d'utiliser de tels graphiques pour montrer l'augmentation des chèques mensuels des familles, tout en passant sous silence le montant de leurs prestations annuelles; il s'agit d'ailleurs d'un procédé inexcusable lorsque l'on sait que ce document visait à



[Text]

When I say that this was done intentionally, I cannot get inside the heads of the persons who wrote this, except I can say that I know many of the people who would have written this. They know the system inside out; they know the system better than I do. They have been living with the system for 10 years. To assume that an analysis based simply on comparing the monthly cheque under the current system—the family allowance being the only monthly cheque—to the monthly cheque under the new system, where all the benefits will be combined, and to assume that that was sloppiness or inadvertent, is incorrect. These are not silly or sloppy people, and certainly, budget documents do not get drafted inadvertently. My conclusion—and I could be wrong—is that it was intentional, and I think it was offensive.

**The Acting Chairman:** Thank you for your opening presentation. We will now turn to questions from senators.

**Senator Bosa:** I am looking at these charts and looking at the tables, and I am flabbergasted. I am sorry that we did not hear from this witness before we heard from the officials.

I have no specific questions. However, this witness has made an eloquent case. I cannot think of a question to ask him, except to say that he has presented a thorough review of his understanding of the system in a very professional manner, and is prepared to say it publicly.

We have some officials still here in the room with us. Even if we were to call them to the table, I do not know whether they would be able to rebut his presentation.

**Mr. Shillington:** They have had access to this since July, because I put this information before the House of Commons committee at that time. Later that same day, the House of Commons committee passed the bill.

**Senator Stanbury:** We are facing the same sort of situation here. The witness, Mr. Shillington, was suggesting that perhaps we heard this information from some other witnesses, but we heard it from no other witnesses.

**Senator Hastings:** We are not likely to hear any.

**Mr. Shillington:** Has Mr. Battle been here?

**Senator Stanbury:** No. Who is Mr. Battle?

**Mr. Shillington:** He is from the Caledon Institute and his name is Ken Battle.

**The Acting Chairman:** He will be here tomorrow.

[Traduction]

expliquer aux familles ce qu'il adviendrait de leurs prestations annuelles pour enfants.

Même si je dis que cela a été fait intentionnellement, je ne peux pas me mettre à la place des auteurs; mais je connais beaucoup de gens qui auraient fait de même. Ils connaissent parfaitement le régime; ils le connaissent mieux que moi-même. Ils travaillent dans ce domaine depuis dix ans. Supposer qu'une analyse qui s'appuie simplement sur une comparaison entre le chèque mensuel prévu par le régime actuel—les allocations familiales étant le seul versement mensuel—et le chèque mensuel prévu par le nouveau régime, où toutes les prestations seront combinées, et supposer que cela a été fait par négligence ou par inadvertance, est erroné. Les responsables ne sont pas stupides ni négligents et bien évidemment, les documents budgétaires ne sont pas rédigés par inadvertance. La conclusion que j'en tire—et je pourrais avoir tort—c'est que cela a été fait de intentionnellement et c'est à mon avis choquant.

**Le président suppléant:** Je vous remercie pour votre déclaration préliminaire. Nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs.

**Le sénateur Bosa:** Je suis sidéré à la vue de ces tableaux et de ces graphiques. Je regrette que nous n'ayons pas entendu ce témoin avant les fonctionnaires.

Je n'ai pas de questions précises à poser. Toutefois, ce témoignage en dit long. Je n'ai pas vraiment de questions à poser, sauf que je tiens à dire à M. Shillington qu'il a expliqué en détail façon dont il comprend le régime et ce, d'une manière très professionnelle; par ailleurs, il est prêt à faire part publiquement de ses opinions.

Quelques fonctionnaires sont ici présents. Même si nous leur donnons la parole, je ne sais pas s'ils seraient en mesure de réfuter cette présentation.

**M. Shillington:** Ils connaissent ces documents depuis juillet, puisque j'ai présenté ces données à ce moment là au comité de la Chambre des communes. Le même jour, ce comité adoptait le projet de loi.

**Le sénateur Stanbury:** Nous nous retrouvons dans le même cas. M. Shillington, notre témoin, a laissé entendre que d'autres témoins pourraient nous avoir donné le même genre d'information, mais tel n'est pas le cas.

**Le sénateur Hastings:** Cela n'arrivera probablement pas.

**M. Shillington:** Monsieur Battle a-t-il témoigné?

**Le sénateur Stanbury:** Non. Qui est M. Battle?

**M. Shillington:** Il s'agit de Ken Battle, du Caledon Institute.

**Le président suppléant:** Il doit venir demain.

[Text]

**Senator Hébert:** I agree with my colleague, Senator Bosa, that I am quite impressed, but what can we do with this type of devastating information that comes so late? I do not know what we can do with it.

I would like to ask you a question which I also asked the previous witness, and I think you were present. How many days ago were you invited?

**Mr. Shillington:** I heard you ask Dr. Glossop the same question. I was contacted on Wednesday or Thursday. Quite frankly, if I had not had this presentation ready, I would have declined. When I was invited to appear before the House of Commons committee my initial reaction was to say no, and I told them I would not.

**Senator Hébert:** How many days before?

**Mr. Shillington:** That was two or three weeks. The point was that I am not collecting a salary for being here and I am self-employed. A presentation such as this takes three or four days to prepare. I have appeared before the House of Commons Finance committee and Senate committees many times on the issue of child benefits and I cannot see that I have had a whole lot of effect. My assessment was that I had better things to do with those three days.

I was finally phoned back by political staff who stated that it was important that I did appear. I said, "This is a total waste of time", and I was right.

**Senator Hébert:** You were right.

**Senator Hastings:** You were right.

**Senator Stanbury:** I agree with you, we are wasting our time here.

**Mr. Shillington:** I agreed to appear here because I had to change the cover sheet of the presentation and I will spend an evening here.

**Senator Hébert:** We thought that the government side would understand that it was important to hear people like you and all those who wanted to appear. Until 4.30 this afternoon we were hopeful, and then there was closure.

**Mr. Shillington:** There has been a decade-long debate around universality and I suspect we have lost it. I suspect that the political force to increase targeting is like a snowball in a storm and it has pushed us out of universality. Now it has pushed aside horizontal equity. That it is a term that will be familiar to officials present. It is a term in tax policy that relates to the fact that, from an equity point of view, two families with the same income should not necessarily be taxed the same.

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Je suis d'accord avec mon collègue, le sénateur Bosa; ce témoignage m'a fortement impressionné, mais que peut-on faire avec ce genre d'information accablante qui nous arrive si tard? Je ne sais pas ce que nous pouvons en faire.

J'aimerais vous poser une question que j'ai également posée au témoin précédent; je crois que vous étiez d'ailleurs présent. Quand avez-vous été invité à comparaître?

**M. Shillington:** Je vous ai entendu poser la même question à M. Glossop. On m'a contacté mercredi ou jeudi. En toute franchise, si je n'avais pas eu de présentation toute prête, j'aurais décliné cette invitation. Lorsque j'ai été invité à comparaître devant le comité de la Chambre des communes, ma première réaction a été de dire non et c'est ce que j'ai d'ailleurs dit.

**Le sénateur Hébert:** Combien de jours avant la séance?

**M. Shillington:** Deux ou trois semaines. En fait, je ne suis pas payé lorsque je viens ici et je travaille à mon compte. Il faut compter trois ou quatre jours pour rédiger une présentation comme celle-ci. J'ai comparu devant le comité des Finances de la Chambre des communes, ainsi que devant des comités sénatoriaux à de nombreuses reprises à propos de la question des prestations pour enfants et je ne pense pas que mes interventions aient eu beaucoup d'effet. J'en ai donc conclu que j'avais mieux à faire au cours de ces trois jours.

Mon personnel politique m'a finalement souligné qu'il était important que je compare. J'ai répondu que j'allais gaspiller mon temps et j'ai eu raison.

**Le sénateur Hébert:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Effectivement.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis d'accord avec vous nous perdons notre temps.

**M. Shillington:** J'ai accepté de comparaître parce que je devais changer la feuille de couverture de ma présentation et que de toute façon j'allais passer la soirée ici.

**Le sénateur Hébert:** Nous avons pensé que le gouvernement comprendrait qu'il était important d'entendre des gens comme vous, ainsi que tous ceux qui souhaitaient comparaître. Jusqu'à 16 h 30 aujourd'hui nous avons bon espoir; puis il y a eu la clôture.

**M. Shillington:** Le débat sur l'universalité dure depuis une décennie et j'ai bien peur que nous ayons perdu notre cause. J'ai le sentiment que la force politique qui vise à accentuer le ciblage fait boule de neige et marque la fin de l'universalité. Elle a mis de côté l'équité horizontale. Cette expression est bien connue des fonctionnaires ici présents. C'est une expression de politique fiscale qui signifie que d'un point de vue de l'équité, deux familles disposant du même revenu ne devraient pas nécessairement être imposées de la même façon.



[Text]

For example, most of us would agree that, if there are two families with the same income and one has substantial dividend income, they will not pay the same personal income tax. They will receive a dividend tax credit in recognition of the taxes that were presumably paid by the corporation. We do not contest that. We do not state that the principle applies only to poor families who receive a dividend tax credit. It is an equity issue. Every person with dividend income pays less tax in recognition of taxes presumably paid by a corporation.

Go back to the Carter Commission, go back to the learned discussions around tax policy—

**Senator Bosa:** "A buck is a buck."

**Mr. Shillington:** He said that. He also said that families with children have less ability to pay than comparable families without children. That is true if their income is \$30,000 a year. It is also true if their income is \$75,000 per year. If a family in Toronto has an income of \$75,000, let us say they are both working and one is earning \$50,000 and the other is earning \$25,000—and no one who understands tax policy will argue against this—they do not have the same ability to pay as a family with no children.

It is a departure from the tradition of tax policy in this country that now the only Canadian citizens who will not get a tax credit will be children. Every other Canadian citizen either has a personal credit or a married credit. No more for children. If I could be more editorial, there could be a family with an income of \$75,000 and no children, so we could imagine Club Med and a sporty car in the driveway. The family next door that has two or three children with a station wagon in the driveway does not go to Club Med and will pay the same income tax. We are saying to them that we think you have the same ability to pay. Ask the officials about tax policy and horizontal equity and whether or not this is a violation of horizontal equity. It should not be an argument.

**Senator Hébert:** You are rather critical of this bill, but we were told this afternoon by the deputy minister that even those who were critical of the bill finally agreed that it was a step forward. What would you say to that, or do you agree that it is a step forward?

**Mr. Shillington:** Certainly, I was never asked, nor would I be asked. I am a private citizen. Why would they ask what I think? Nor would they have to. The officials know me. I have said the same thing for a decade. I can show you the transcript of my testimony when I appeared before a House of Commons committee and had a pleasant conversation with Mr. McCrossan. They do not need to talk to me to find out what I think. They already know what I think. I do not know where

[Traduction]

Par exemple, la plupart d'entre nous conviendraient que deux familles qui ont le même revenu ne paient pas le même impôt sur le revenu des particuliers si l'une d'elle a un important revenu de dividendes. Celle-ci recevra un crédit d'impôt pour dividendes en reconnaissance des impôts probablement payés par la société. Nous ne contestons pas ce point. Nous ne disons pas que ce principe ne s'applique qu'aux familles pauvres qui reçoivent un crédit d'impôt pour dividendes. C'est une question d'équité. Quiconque reçoit un revenu de dividendes paie moins d'impôt en reconnaissance des impôts vraisemblablement payés par une société.

Pensez à la Commission Carter, pensez aux savantes discussions sur la politique fiscale—

**Le sénateur Bosa:** «Un sou est un sou».

**M. Shillington:** Il l'a dit. Il a aussi dit que les familles avec enfants sont moins capables de payer que des familles comparables sans enfants. C'est vrai si leur revenu est de 30 000 \$ par an. C'est également vrai s'il est de 75 000 \$ par an. Si une famille vivant à Toronto a un revenu de 75 000 \$, disons qu'ils travaillent tous deux et que l'un gagne 50 000 \$ et l'autre 25 000 \$—personne comprenant la politique fiscale ne le contestera—elle n'a pas la même capacité de payer qu'une famille sans enfants.

C'est déroger à notre politique fiscale traditionnelle que de faire maintenant que les seuls Canadiens qui obtiendront un crédit d'impôt seront les enfants. Tous les autres citoyens canadiens ont soit un crédit personnel ou un crédit pour personnes mariées. C'est fini pour les enfants. Si je voulais insister je pourrais prendre une famille ayant un revenu de 75 000 \$ et sans enfants et on pourrait ainsi imaginer le Club Med et une voiture de sport dans le garage. La famille d'à côté, qui a deux ou trois enfants et une familiale dans le garage ne va pas au Club Med et paiera autant d'impôts sur le revenu. Nous lui disons qu'elle est capable de payer. Interrogez les officiels sur la politique fiscale et l'équité horizontale et demandez-leur s'il s'agit ou non d'une violation de l'équité horizontale. Ce ne devrait pas être un argument.

**Le sénateur Hébert:** Vous critiquez passablement ce projet de loi mais le sous-ministre nous a dit cet après-midi que même ceux qui le critiquent conviennent finalement que c'est un pas en avant. Qu'avez-vous à dire à cela ou convenez-vous qu'il s'agit d'un pas en avant?

**M. Shillington:** On ne me l'a certes jamais demandé. Je suis un simple particulier. Pourquoi me demanderait-on ce que je pense? On n'a pas à le faire. Les officiels me connaissent. Voilà une décennie que je dis la même chose. Je peux vous montrer la transcription de mon témoignage quand j'ai comparu devant le Comité de la Chambre des communes et que j'ai eu une agréable conversation avec M. McCrossan. Ils n'ont pas besoin de me le demander pour savoir ce que je

[Text]

they get this idea that people think it is a step forward. I do not know anyone who thinks it is a step forward.

**Senator Hastings:** There are two over there.

**Senator Bosa:** You made reference twice to the fact that you are a self-employed person. Are you a taxation lawyer?

**Mr. Shillington:** Good heavens, no! I have a Ph.D. in mathematics. I have an interest in social policy. I co-authored with David Ross a Canadian fact book on poverty and I have frequently worked for social policy groups on a consulting basis. I developed an interest in tax policy because it is difficult to talk about social policy without getting into tax issues. Now I am a civil servant half time and I work for the Fair Tax Commission in Toronto. However, I am not here representing them at all.

**Senator Cochrane:** In the same vein that you mentioned that this is not a benefit for children, but a benefit for the working person, you mentioned childless families. Do you not agree that the working class are still helping to pay those taxes that do benefit children? Sales tax revenues certainly go for the benefit of children in education and training. Property taxes also support schools for children. Would you not support that argument?

**Mr. Shillington:** You put me in a difficult position. You are saying that we are giving this money to some poor families and not to others and do I not support that. I certainly would support any money going to poor families. It seems it is difficult to be selective and say that it should go only to those families who are the working poor. Families on welfare and families on unemployment insurance pay the same sales tax. They go to stores and spend money and pay the same sales tax.

**Senator Cochrane:** You must agree that other families do put more money into the system because they have more money to spend.

**Mr. Shillington:** You are comparing two families with the same income. We have taken families earning \$15,000, one on social assistance and one employed and earning that, and you are saying that they pay the same sales tax. It is likely not the case. They probably spend all of that money and they probably pay about the same sales tax.

I agree with you that there are some inequities in society as to how we treat working poor versus nonworking poor, and I will probably get into trouble from some of my friends for saying that, but there are some inequities. However, giving them \$500 is not the way to remedy it. To me, it is the same as

[Traduction]

pense. Ils le savent déjà. J'ignore ce qui leur a donné à penser que les gens estiment qu'il s'agit d'un pas en avant. Je ne connais personne qui le pense.

**Le sénateur Hastings:** Ils sont deux en face.

**Le sénateur Bosa:** Vous avez dit deux fois que vous étiez un travailleur indépendant. Êtes-vous un expert en fiscalité?

**M. Shillington:** Seigneur Jésus, non! J'ai un doctorat en mathématiques. Je m'intéresse à la politique sociale. J'ai rédigé avec David Ross un ouvrage factuel sur la pauvreté au Canada et j'ai souvent travaillé avec des groupes s'occupant de politique fiscale à titre de consultant. J'en suis venu à m'intéresser à la politique fiscale car il est difficile de parler de politique sociale sans soulever des questions de fiscalité. Je suis maintenant un fonctionnaire à mi-temps et je travaille pour la Fair Tax Commission à Toronto. Néanmoins, je ne la représente absolument pas aujourd'hui.

**Le sénateur Cochrane:** Dans la même veine où vous avez dit qu'il n'existe aucune prestation pour les enfants, mais une prestation pour la personne active, vous avez parlé de familles sans enfants. Ne convenez-vous pas que la classe laborieuse participe toujours au paiement d'impôts qui profitent effectivement aux enfants? Il est certain que les revenus produits par la taxe de vente financent l'éducation et la formation des enfants. Les taxes foncières financent également les écoles. Convenez-vous de cet argument?

**M. Shillington:** Vous me mettez en position difficile. Vous laissez entendre que nous donnons cet argent à certaines familles pauvres et non pas à d'autres et je ne suis pas d'accord. Je serais absolument d'accord pour qu'on soutienne financièrement les familles pauvres. Il semble qu'il est difficile d'être sélectif et de dire que l'argent ne devrait aller qu'aux familles de très petits salariés. Les familles vivant de l'assistance sociale et du chômage paient les mêmes taxes de vente. Elles vont dans les magasins, dépensent de l'argent et paient la même taxe de vente.

**Le sénateur Cochrane:** Vous conviendrez que d'autres familles mettent davantage d'argent dans le système car ils en ont davantage à dépenser.

**M. Shillington:** Vous comparez deux familles ayant le même revenu. Nous avons pris des familles gagnant 15 000 \$, une vivant de l'assistance sociale et une autre employée pour la même somme et vous dites qu'elles paient la même taxe de vente. Ce n'est probablement pas le cas. Elles dépensent probablement tout cet argent et paient probablement à peu près la même taxe de vente.

Je conviens avec vous qu'il existe certaines injustices dans notre société quant à la façon dont nous traitons le pauvre actif par rapport au pauvre inactif et peut-être certains de mes amis m'en voudront-ils de le dire, mais il existe certaines injustices. Cependant, leur donner 500 \$ ne constitue pas un remède à



[Text]

giving \$500 to red-headed kids and not to the others. Among the poor, we are going to give it to those who have earned income. In Moncton, New Brunswick, there is high unemployment and people are on welfare through no fault of their own. The ones who still have a job will receive \$500. That does not sit well with me.

**Senator Cochrane:** Do you not agree that poor working families would prefer a monthly payment rather than a payment at the end of the year?

**Mr. Shillington:** I should not be asked to speak for poor families and how a benefit should be delivered. There are national anti-poverty organizations that represent poor people. I do not.

**Senator Cochrane:** Poor working people, that is what this bill is all about.

**Mr. Shillington:** You are just talking about whether it should be delivered monthly or annually. I am saying I am not qualified to speak to that. I am concerned about the annual amount of money going to various families. Whether it is delivered monthly or annually should be worked out between officials and the recipients. I do not represent the recipients.

**Senator Cochrane:** But you did comment on it.

**Mr. Shillington:** About it being delivered monthly?

**Senator Cochrane:** In regard to the payments.

**Mr. Shillington:** The extent to which I commented on the monthly payment was that this document used the fact that it was delivered monthly to mislead people into thinking they were getting more money on an annual basis by comparing how much they got monthly, and I said that this document was misleading because it used that as an entree to do an analysis which would mislead people. I know it has misled people. I will quote from page one, the first paragraph, third sentence, which states:

Lower-income families with one child will receive a monthly payment up to \$144, significantly more than the monthly payment of \$35 they now receive.

It does not mention that they are no longer going to receive a child tax credit and a non-refundable child tax credit. If the owners of the Brick did this they would go to jail. It is taking one small component of the change, highlighting that and totally ignoring the others. This is supposed to be information for Canadians who want to be informed. That is the only context in which I complained about the monthly cheque. I do not care whether the cheque is delivered monthly or annually. I am not qualified and should not speak to that. My only com-

[Traduction]

cette situation. Pour moi, c'est la même chose que donner 500 \$ à des enfants aux cheveux roux et non pas aux autres. Parmi les pauvres, nous allons donner cet argent à ceux qui ont un revenu. À Moncton, au Nouveau-Brunswick, le chômage est élevé et des gens vivent du bien-être social bien malgré eux. Ceux qui ont encore un emploi recevront 500 \$. Cela ne me plaît pas beaucoup.

**Le sénateur Cochrane:** Ne convenez-vous pas que les familles actives pauvres préféreraient un paiement mensuel au lieu d'un paiement à la fin de l'année?

**M. Shillington:** On ne devrait pas me demander de parler pour les familles pauvres ni comment verser des prestations. Il existe des organisations nationales antipauvreté qui représentent les pauvres. Je ne les représente pas.

**Le sénateur Cochrane:** Ce projet de loi concerne essentiellement les petits salariés pauvres.

**M. Shillington:** Vous venez juste de me demander si les prestations devraient être versées mensuellement ou annuellement. Je vous réponds que je ne suis pas qualifié pour vous répondre. Je m'inquiète de la somme annuelle versée aux différentes familles. Qu'elles soient versées mensuellement ou annuellement est une chose à mettre au point entre les officiels et les bénéficiaires. Je ne représente pas ces derniers.

**Le sénateur Cochrane:** Mais vous avez fait des commentaires à ce sujet.

**M. Shillington:** Au sujet du paiement mensuel?

**Le sénateur Cochrane:** Au sujet des versements.

**M. Shillington:** Dans la mesure où j'ai commenté le versement mensuel, j'ai dit que ce document se servait du fait que ces versements mensuels avaient pour but de faire croire aux gens qu'ils recevaient davantage annuellement en comparant combien ils obtenaient mensuellement et j'ai dit que ce document était trompeur car il se sert de ce fait comme base lui permettant de tromper les gens. Je sais que cela a trompé des gens. Je vous cite la page 1, premier paragraphe, troisième phrase, qui dit :

Les familles à faible revenu avec un enfant recevront un paiement mensuel atteignant 144 \$, ce qui est nettement supérieur aux versements mensuels de 35 \$ qu'elles reçoivent actuellement.

On ne fait aucune mention du fait qu'elles n'auront plus droit au crédit d'impôt pour enfants et à un crédit d'impôt pour enfants non remboursable. Si les propriétaires de Brick faisaient la même chose, on les jetterait en prison. C'est prendre un élément mineur de la modification, le mettre bien en valeur en ne tenant strictement aucun compte des autres. C'est censé être des renseignements destinés aux Canadiens qui désirent être informés. C'est le seul contexte dans lequel je me suis plaint du chèque mensuel. Je me moque que le chèque

[Text]

plaint was that the fact that it was delivered monthly was used as a lever to present some information which would easily mislead people.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, I would like to welcome the witness and say that I am very impressed, not only with his obvious extensive work free of charge, but also with his dedication to this issue. I want to see if I can understand a couple of things.

Sir, most of the information you have provided in a written form deals with the difference between what I call a wish to have full indexation from the period of time that you started, and the lack thereof, and the actual figures; is that correct?

**Mr. Shillington:** I do not think so. All I am asking is: How much are we giving them now? How much did we give them in 1984? Let's take what we gave them in 1984 and present it in today's dollars. I am not saying I wished it was inflation. I am only saying, let's compare what we give them now to what we did give them in 1984. How does one do that comparison? One certainly could do the comparison without adjusting for inflation. One could say that they received \$726 in 1984 and today they receive \$1,020 and that is so many dollars more. Most of us would recognize that that is not a complete analysis.

**Senator Di Nino:** On page 4 you state that if we had fully indexed the CPI growth of 39 per cent, and if it that had been applied to 1984 dollars, it would have been \$5.000705 billion. That is what you are saying, is it not?

**Mr. Shillington:** That is one way of phrasing it. Another way of phrasing it is that in 1984 it was \$4.095 billion and in today's dollars it is \$5.7 billion. How it got there is by inflation. We are dancing around a small tree.

**Senator Di Nino:** I am not trying to pick an argument. I am only trying to make sure that I understand what you are saying.

You are saying in today's dollars, if we had applied the CPI index from 1984 to today, it would be \$5.000705 billion?

**Mr. Shillington:** Yes.

**Senator Di Nino:** You are also agreeing that in 1984, it was \$4 billion, and in 1992 it was \$4.5 billion; right?

**Mr. Shillington:** Yes.

[Traduction]

soit mensuel ou annuel. Je ne suis pas qualifié et ne dois donc pas en parler. Je me suis seulement plaint de ce qu'on se soit servi du fait qu'il s'agissait d'un chèque mensuel comme moyen permettant de tromper facilement la population.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, j'aimerais souhaiter la bienvenue au témoin et lui dire que je suis particulièrement impressionné, non seulement par le travail approfondi qu'il a effectué gratuitement mais également pour son dévouement à cette cause. Je voudrais être certain de comprendre différentes choses.

Monsieur, la plupart des renseignements que vous nous avez fournis par écrit concernent la différence entre ce que j'appelle une demande d'indexation complète depuis l'époque où vous avez commencé et cette absence d'indexation, et les chiffres réels; est-ce exact?

**M. Shillington:** Je ne pense pas. Tout ce que je demande est : Combien leur donnons-nous maintenant? Combien leur donnions-nous en 1984? Prenons ce que nous leur donnions en 1984 et transformons-le en dollars d'aujourd'hui. Je ne veux pas dire que je souhaite que ce soit l'inflation. Je veux dire, comparons ce que nous leur donnons maintenant à ce que nous leur donnions en 1984. Comment faire cette comparaison? On pourrait certainement la faire sans tenir compte de l'inflation. On pourrait dire qu'ils recevaient 726 \$ en 1984 et qu'ils reçoivent aujourd'hui 1 020 \$ et que cela fait tant de dollars de plus. La plupart d'entre nous admettons qu'il ne s'agit pas d'une analyse complète.

**Le sénateur Di Nino:** À la page 4, vous dites que si nous avions pleinement indexé l'IPC à 39 p. 100, et que si on l'avait appliqué à des dollars de 1984, on aurait atteint le chiffre de 5 000 705 milliards de dollars. C'est bien ce que vous voulez dire?

**M. Shillington:** C'est une façon de voir les choses. Une autre façon de les considérer est qu'en 1984 le chiffre était de 4,095 milliards de dollars ce qui correspond aujourd'hui à 5,7 milliards de dollars. Il est dû à l'inflation. Le problème est simple.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne cherche pas à vous contredire mais j'essaie seulement d'être sûr de bien vous comprendre.

Vous voulez dire que si nous avions appliqué l'IPC de 1984 à aujourd'hui, la somme s'élèverait à cinq milliards sept-cent-cinq millions de dollars?

**M. Shillington:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Vous convenez également qu'en 1984 elle était de 4 milliards et en 1992 de 4,5 milliards. Exact?

**M. Shillington:** Oui.



[Text]

**Senator Di Nino:** I understand that. The other point that I would like to make about this is that it is actually much more complex than you are trying to present to us. I think there are a heck of a lot of components, as Senator Cochrane mentioned a moment ago. I do not want to pick up on it, because I am not prepared to go through the gyrations necessary, but I will look at your figures. I may write you a letter and tell you what I think about them. I feel, though, that if you are taking a look at selected information, it may be more useful to include all of the components of an argument; that would give me, at least, a fairer picture, which I am not sure you are doing.

**Mr. Shillington:** I am hurt.

**Senator Di Nino:** You are hurt. Come on.

**Mr. Shillington:** I was asked to do a 15-minute presentation.

**Senator Di Nino:** Please understand. People like yourself, who give of their time, their money and energy for causes, whether I agree with the report or not, should be complimented, and I do that. Do not misunderstand.

However, I do think, sir, that your argument is somewhat weakened by your accusation of a conspiracy to deceive. That is the way I read it. If you are making that kind of accusation, a conspiracy of a group of people, and these are not politicians who prepared these documents, then I suggest to you that your argument is somewhat weakened.

**Mr. Shillington:** I guess I cannot blame you. I am often upset when I hear people making *ad hominem* comments rather than attacking the heart of the issue. I guess sometimes, though, the evidence is so overwhelming that a document has been prepared that is, to put it mildly and in the kindest possible terms, not helpful for anybody wanting to understand the proposal. You get frustrated with this, especially when you have been doing this for eight years.

Here is a major change, and the only public document paid for out of taxpayers' dollars to explain the impact is totally unhelpful. I think anybody who has looked at it will agree. I managed to get a member of the House committee from the government side to agree that the document was totally unhelpful to somebody who wanted to understand the proposal.

**Senator Di Nino:** I can assure you that I will make that comment to the appropriate people and will ask for an answer. Hopefully I will get an answer. I may side with you after that, but at the present time I am not prepared to.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Cela, je le comprends. Le deuxième point que j'aimerais soulever à ce sujet est que le problème est en réalité beaucoup plus complexe que vous ne le dites. Comme l'a dit le sénateur Cochrane tout à l'heure, un nombre beaucoup plus important de facteurs interviennent. Je ne veux pas soulever une controverse car je ne suis pas prêt à en suivre tous les méandres mais je vais étudier vos chiffres. Il est possible que je vous écrive pour vous dire ce que j'en pense. Néanmoins j'estime que si vous prenez un ensemble de renseignements sélectifs, il serait peut-être plus utile de faire intervenir tous les facteurs d'un argument car cela me donnerait au moins une idée plus juste de la situation, ce que je pense vous ne faites pas actuellement.

**M. Shillington:** Je suis vexé.

**Le sénateur Di Nino:** Vous êtes vexé. Allons donc.

**M. Shillington:** On m'a demandé de faire un exposé de 15 minutes.

**Le sénateur Di Nino:** Comprenez-moi bien. Des gens comme vous-même, qui consacrent leur temps, leur argent et leur énergie à des causes, que je sois d'accord avec le rapport ou non, devraient être félicités et c'est ce que je fais. Ne vous méprenez pas.

Néanmoins, je pense, monsieur, que votre argument est quelque peu affaibli par votre accusation selon laquelle il s'agit d'un complot visant à tromper la population. C'est ainsi que je comprends les choses. Si vous portez ce genre d'accusation, c'est-à-dire un complot organisé par un groupe de gens, et ce ne sont pas des politiciens qui ont rédigé ces documents, je suis alors d'avis que votre argument est quelque peu affaibli.

**M. Shillington:** Je ne peux pas vous le reprocher. Je suis souvent contrarié d'entendre des gens faire des commentaires d'ordre général au lieu de s'attaquer au coeur du problème. Il arrive cependant parfois que les faits sont si écrasants qu'un document est rédigé qui, le moins qu'on puisse dire et sans vouloir vexer personne, n'est d'aucune utilité pour quiconque cherche à comprendre de quoi il s'agit. C'est décourageant surtout quand vous vous en occupez depuis huit ans.

Nous avons affaire à un changement majeur et le seul document public payé avec l'argent des contribuables en vue d'en expliquer les répercussions est totalement inutile. Quiconque l'a étudié en conviendra. Je suis parvenu à faire convenir un membre du Comité de la Chambre appartenant à la majorité du fait que ce document ne présente aucune utilité pour quelqu'un désireux comprendre.

**Le sénateur Di Nino:** Je puis vous assurer que je transmettrai ce commentaire aux personnes qu'il convient et que je demanderai une réponse. J'espère en obtenir une. Il est possible que je passe alors de votre côté mais, à l'heure actuelle, je ne suis pas disposé à le faire.

[Text]

**Mr. Shillington:** I do not make *ad hominem* arguments lightly. I do not. You do not know me, so you have no reason to know that.

**Senator Di Nino:** Thank you.

**The Acting Chairman:** Senator Hastings.

**Senator Hastings:** Thank you, Mr. Chairman. I would join my colleagues in thanking the witness for his candid presentation this evening.

I want to stick with the document from which you quoted. I rather suspect that it is selective information that the government has used. Is that the document about which the officials were boasting that there were 350,000 circulated in Canada?

**Mr. Shillington:** I have no way of knowing.

**Senator Hébert:** That is it. That is what they said.

**Senator Hastings:** The white paper had been distributed. The proposals contained in Bill C-80 have been criticized for their failure to address child poverty. We were told this afternoon it was just the answer to child poverty. If this, as you have pretty well indicated, will have no benefit with respect to child poverty, what policies can you suggest we should be addressing with respect to attacking the problem of child poverty?

**Mr. Shillington:** First of all, I think it is a little unfair to say it will not have any impact on child poverty. They are giving \$500 to some poor families, so I think it is a little bit unfair to say it will not have any impact. However, it is not going to be a dramatic impact.

The issue of child poverty is an immense problem. I have spoken about it several times to different faces at different places. If you really want to have a discussion about what I feel some of the remedies are, there is not time to do that here. We could retire and spend two hours. You might look at some of what New Brunswick announced in the last couple of weeks, which, I am proud to say, they say I had a hand in. They have announced some early intervention programs for poor children so that at least when the children arrive at the classroom, in kindergarten, they have a little bit more of an even footing compared to other children.

I think there are things we can do, and of course if we do not do them, we will pay. We are relying upon those one million poor children in Canada today to pay for us—for myself, my old age security, my Canada Pension Plan—because they are going to have to be there to pay for them because we are not really putting enough away to pay for those things, as we know. It is at our peril, to say nothing of simple decency, that we should not want for the children of other people the same things we hope for our own children.

[Traduction]

**M. Shillington:** Je ne soulève pas à la légère des arguments d'ordre général. Certes pas. Comme vous ne me connaissez pas, vous n'avez aucun moyen de le savoir.

**Le sénateur Di Nino:** Merci.

**Le président suppléant:** Sénateur Hastings.

**Le sénateur Hastings:** Merci, monsieur le président. Je tiens à me joindre à mes collègues pour remercier le témoin de la franchise dont il a fait preuve ce soir dans son exposé.

Je vais coller au document que vous avez cité. Je soupçonne que le gouvernement a fait usage de renseignements sélectifs. S'agit-il du document dont les officiels se vantaient que 350 000 exemplaires étaient en circulation au Canada?

**M. Shillington:** Je n'ai aucun moyen de le savoir.

**Le sénateur Hébert:** C'est ce qu'ils ont dit.

**Le sénateur Hastings:** Le Livre blanc a été distribué. On a reproché aux propositions contenues dans le projet de loi C-80 de ne pas traiter du problème des enfants pauvres. On nous a dit cet après-midi que c'était exactement la réponse à ce problème. Si, comme vous l'avez dit, ce projet de loi ne présente aucun avantage pour les enfants pauvres, quelle politique suggèriez-vous que nous adoptions pour nous attaquer au problème de la pauvreté chez les enfants?

**M. Shillington:** D'abord, il est quelque peu injuste de dire qu'il n'aura pas des répercussions sur les enfants pauvres. On donne 500 \$ à quelques familles pauvres et je pense donc qu'il n'est pas très honnête de dire que cela n'aura pas un impact. Néanmoins, les répercussions n'en seront pas considérables.

Les enfants pauvres posent un immense problème. J'en ai parlé plusieurs fois à différentes personnes en différents endroits. Si vous voulez vraiment avoir une discussion sur ce que j'estime que seraient certaines solutions, nous n'en avons pas le temps ici. Nous pourrions nous retirer et y consacrer deux heures. Vous pourriez prendre connaissance de ce que le Nouveau-Brunswick a annoncé au cours des deux dernières semaines et auquel, et je suis fier de le dire, ils disent que j'ai participé. Ils ont annoncé différents programmes d'intervention précoce pour les enfants pauvres de telle façon qu'au moins lorsqu'ils arrivent dans la classe, à la maternelle, ils se trouvent un peu plus à égalité avec les autres enfants.

Il y a des choses que nous pouvons faire et, bien sûr, si nous ne les faisons pas, nous le paierons. Nous comptons actuellement sur ce million d'enfants pauvres pour payer pour nous—pour moi-même, mes prestations de sécurité de la vieillesse, du Régime de pensions du Canada—car il faudra qu'ils soient là pour les assurer étant donné que nous n'économisons vraiment pas assez pour garantir ces prestations, comme nous le savons. Pour ne rien dire de la simple décence, nous ne pouvons sans risque refuser aux enfants des autres ce que nous espérons obtenir pour nos propres enfants.



[Text]

**Senator Hastings:** Thank you.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Mr. Shillington, on many counts, first for showing and demonstrating in person the kind of contribution that individual Canadian men and women make to the parliamentary process. As a senator from New Brunswick, I quickly took note of your last observation. On behalf of the committee, thank you very much for appearing before us.

We will adjourn until tomorrow morning at 9:00.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Merci.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup, monsieur Shillington, pour de nombreuses raisons : d'abord pour nous avoir démontré en personne le genre de contribution qu'au niveau personnel des hommes et des femmes apportent au processus parlementaire. En tant que sénateur originaire du Nouveau-Brunswick, j'ai rapidement pris note de votre dernière observation. Au nom du Comité je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant nous.

La séance est levée jusqu'à demain 9 heures.

La séance est levée.

---















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Department of Finance:*

Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch;  
Samy Watson, Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch;  
Richard Laliberté, Assistant Director, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

### *From Department of Health and Welfare Canada:*

Pierre Fortier, Director General, Income Security Policy and Legislation, Income Security Programs;  
Rod Hagglund, Assistant Director General, Policy and Legislation, Income Security Programs.

### *From Revenue Canada, Taxation:*

Kathy Turner, Manager, Child Tax Benefit Project.

### *Du ministère des Finances:*

Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt;  
Samy Watson, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt;  
Richard Laliberté, directeur adjoint, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

### *Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

Pierre Fortier, directeur général, Direction des politiques et de la législation des programmes, Programmes de la sécurité du revenu;  
Rod Hagglund, directeur général adjoint, Direction des politiques et de la législation des programmes, Programmes de la sécurité du revenu.

### *Du ministère du Revenu—Impôt:*

Kathy Turner, gestionnaire, Projet sur la prestation fiscale pour enfants.



CAI  
K 26  
-351



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOËL A. KINSELLA

*Président suppléant:*  
L'honorable NOËL A. KINSELLA

Thursday, October 8, 1992

Le jeudi 8 octobre 1992

Issue No. 22

Fascicule n° 22

**Third proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act

Projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres Lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Noël A. Kinsella, *Acting Chairman*  
The Honourable Lorne M. Bonnell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Kelly
Bosa	Macquarrie
Cochrane	* Murray
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
Forrestall	Neiman
* Frith (or Molgat)	Oliver
Hastings	Phillips
Hébert	Stanbury

\* *Ex Officio Members*  
(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The names of the Honourable Senators Kelly, MacQuarrie and Oliver substituted for that of the Honourable Senators Atkins, MacDonald (*Halifax*) and Marshall (October 8, 1992).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable Noël A. Kinsella  
*Vice-président:* L'honorable Lorne M. Bonnell

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Kelly
Bosa	Macquarrie
Cochrane	* Murray
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
Forrestall	Neiman
* Frith (ou Molgat)	Oliver
Hastings	Phillips
Hébert	Stanbury

\* *Membres d'office*  
(Quorum 4)

Suivant l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres est modifiée comme suit:

Les noms des honorables sénateurs Kelly, MacQuarrie et Oliver substitués à ceux des honorables sénateurs Atkins, MacDonald (*Halifax*) et Marshall (le 8 octobre 1992).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate of Tuesday, September 29, 1992:

"The Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Spivak, seconded by the Honourable Senator Kinsella, for the second reading of Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on recorded division.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Teed, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 29 septembre 1992:

«Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Spivak, appuyée par l'honorable sénateur Kinsella, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité enregistrée.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Teed, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 8, 1992  
(25)

## [Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:03 a.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Bonnell, Bosa, Cochrane, Di Nino, Forrestall, Hastings, Hébert, Kinsella, Lynch-Staunton, MacQuarrie and Stanbury.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Sandra Harder, researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**Action and Information Network for Women:*

Marcelle Dolment.

*Caledon Institute of Social Policy:*

Ken Battle;

Sherri Torjman.

*Social Planning Council of Metropolitan Toronto and The Child Poverty Action Group:*

Brigitte Kitchen;

Colin Hughes;

Pat MacKinnon.

*Canadian Association of Schools of Social Work:*

Peter Leonard;

Anne Sharp.

*National Anti-Poverty Organization:*

Lynne Toupin.

*Canadian Association of Food Banks:*

John Kinlock.

*National Action Committee on Status of Women:*

Janet Maher.

The Committee continued its study of its Order of Reference dated September 29, 1992, on Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act.

Ms. Dolment from Action and Information Network for Women made a statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 OCTOBRE 1992  
(25)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 03 sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Bonnell, Bosa, Cochrane, Di Nino, Forrestall, Hastings, Hébert, Kinsella, Lynch-Staunton, MacQuarrie et Stanbury.

*Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement:* Sandra Harder, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Réseau d'action et d'information pour les femmes:*

Marcelle Dolment.

*Caledon Institute of Social Policy:*

Ken Battle;

Sherri Torjman.

*Social Planning Council of Metropolitan Toronto et Groupe de défense des enfants pauvres:*

Brigitte Kitchen;

Colin Hughes;

Pat MacKinnon.

*Association canadienne des écoles de service social:*

Peter Leonard;

Anne Sharp.

*Organisation nationale anti-pauvreté:*

Lynne Toupin.

*Association canadienne des banques alimentaires:*

John Kinlock.

*Comité canadien d'action sur le statut de la femme:*

Janet Maher.

Le Comité poursuit l'examen de son ordre de renvoi du 29 septembre 1992, relatif au projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

Mme Dolment, du Réseau d'action et d'information pour les femmes, fait une déclaration et répond aux questions.



Mr. Battle and Ms. Torjman from Caledon Institute of Social Policy made a statement and answered questions.

Dr. Brigitte Kitchen, Mr. Colin Hughes and Ms. Pat MacKinnon from The Child Poverty Action Group made statements and answered questions.

At 12:17 p.m., the Committee suspended its sitting.

At 2:05 p.m., the Committee resumed its sitting.

It was agreed to table the chart, *Poverty Statistics at a Glance* from the Canadian Association of Schools of Social Work, as part of the records of the Committee. (Exhibit "SAST-1")

Mr. Peter Leonard and Ms. Anne Sharp from the Canadian Association of Schools of Social work, made statements and answered questions.

Ms. Lynne Toupin from the National Anti-Poverty Organization made a statement and answered questions.

Mr. John Kinlock from the Canadian Association of Food Banks made a statement and answered questions.

At 4:55 p.m., the Committee suspended its sitting.

At 6:18 p.m., the Committee resumed its sitting.

Ms. Janet Maher from the National Action Committee on Status of Women made a statement and answered questions.

At 7:00 p.m., the Committee adjourned until Friday, October 9, 1992 at 9:00 a.m.

ATTEST:

M. Battle et Mme Torjman, du *Caledon Institute of Social Policy*, font une déclaration et répondent aux questions.

Mme Brigitte Kitchen, M. Colin Hughes et Mme Pat MacKinnon, du Groupe de défense des enfants pauvres, font des déclarations et répondent aux questions.

À 12 h 17, le Comité suspend la séance.

À 14 h 05, le Comité reprend la séance.

Il est convenu de déposer le tableau intitulé *Poverty Statistics at a Glance*, de l'Association canadienne des écoles de service social, et de l'intégrer au compte rendu de la séance. (Pièce «SAST-1»)

M. Peter Leonard et Mme Anne Sharp, de l'Association canadienne des écoles de service social, font des déclarations et répondent aux questions.

Mme Lynne Toupin, de l'Organisation nationale anti-pauvreté, fait une déclaration et répond aux questions.

M. John Kinlock, de l'Association canadienne des banques alimentaires, fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 55, le Comité suspend la séance.

À 18 h 18, le Comité reprend la séance.

Mme Janet Maher, du Comité canadien d'action sur le statut de la femme, fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 heures, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au vendredi 9 octobre 1992, à 9 heures.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, le jeudi 8 octobre 1992

[Text]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie d'examiner la teneur du projet de loi C-80, loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

**Le sénateur Noël A. Kinsella** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, il s'agit de la vingt-cinquième réunion de notre comité et la deuxième de notre étude du projet de loi C-80, loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

Le premier témoin ce matin est Mme Marcelle Dolment, du Réseau d'action et d'information pour les femmes. Au nom de mes collègues, j'aimerais souhaiter la bienvenue à Mme Dolment. Je demande donc à Mme Dolment de commencer avec une présentation qui sera suivie par des questions des membres du comité. Madame Dolment.

**Mme Marcelle Dolment, Réseau d'action et d'information pour les femmes:** Bonjour, mesdames et messieurs. J'aimerais présenter le Réseau d'action et d'information pour les femmes, que vous ne connaissez peut-être pas. Il y a peut-être certains sénateurs, comme le sénateur Hébert, qui connaissent le Réseau d'action, parce que ça fait 20 ans que nous travaillons pour les femmes au Québec.

Nous publions aussi une revue d'information pour les femmes, depuis 20 ans. C'est la plus ancienne revue de femmes au Québec. Nous sommes très fières de dire que nous la publions depuis toujours, sans aucune subvention. Le Réseau d'action et d'information pour les femmes n'a jamais demandé de subventions non plus parce que c'est contre notre charte, afin d'être très libre de pouvoir critiquer les gouvernements.

Voici notre revue d'information. Il y a quelques copies que j'ai laissées. S'il y en a qui sont intéressés à l'avoir, il y en a trois ou quatre copies. C'est en français, évidemment. Notre dernière revue était justement sur le fait qu'on voulait couper les allocations familiales. Alors, presque toute la revue traite des allocations familiales, soit du projet de loi C-80.

J'aimerais aussi beaucoup spécifier que nous n'avons aucune idéologie. Nous sommes essentiellement féministes et nous n'avons absolument aucune philosophie, ou idéologie, ni

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, Thursday, October 8, 1992

[Traduction]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9 a.m. to consider the subject-matter of Bill C-80, an Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act.

**Senator Noël A. Kinsella** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable Senators, this is the twenty-fifth meeting of our committee and the second proceedings on Bill C-80, an Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act.

Our first witness this morning is Mrs. Marcelle Dolment representing the *Réseau d'action et d'information pour les femmes*. On behalf of my colleagues, I would like to welcome Mrs. Dolment. I now invite her to proceed with her presentation, following which we will take questions from committee members. You may begin, Mrs. Dolment.

**Mrs. Marcelle Dolment, Réseau d'action et d'information pour les femmes:** Good morning, ladies and gentlemen. Allow me to introduce to you the *Réseau d'action et d'information pour les femmes*, an organization with which you may not be familiar. Some Honourable Senators such as Senator Hébert may already have heard of us as we have been working to advance the cause of Quebec women for twenty years.

We have also been publishing for the past twenty years an information bulletin for women. It is the oldest women's publication in the province. We are exceedingly proud to say that we have always put this publication together without any kind of funding. Nor has the *Réseau d'action et d'information pour les femmes* ever applied for funding. It goes against our charter, as we want to be free to level criticism at governments.

Here is a copy of our publication. I have three or four additional copies here if anyone is interested in one. Our publication is in French, of course. It so happens that our latest issue centred on the proposed cuts to family allowances. Virtually the entire issue is devoted to the subject of family allowances, and to Bill C-80.

I would also like to make it very clear that we do not embrace any particular ideology. Basically, we are a feminist organization, but we definitely do not have a special philoso-



[Text]

de gauche ni de droite. Pour nous, c'est la réalité, le réalisme et c'est de travailler non seulement pour les femmes mais pour la société. Finalement, quand les femmes ont leur égalité, qu'elles ont leurs droits, on peut être certain que c'est une société qui est humaine, qui est égalitaire et que les enfants sont bien traités.

Alors, il est très important qu'on écoute les femmes. Je dois dire que, malheureusement, ce n'est pas le cas. Surtout dans les médias, il y a un ressac contre les féministes. Très souvent, nous envoyons des communiqués de presse et ils ne sont pas publiés. Souvent les informations sont complètement déformées. Quand on envoie des corrections, elles ne sont même pas publiées.

Alors, quand on dit qu'on est dans une société démocratique avec la libre expression, nous, les féministes, nous pouvons dire que ce n'est pas vrai. C'est peut-être vrai pour les hommes mais pas pour les femmes, malheureusement.

Voici donc la présentation de notre mouvement. Je pense qu'elle a été distribuée. Je ne sais pas si on peut me le confirmer?

**Le greffier:** Oui, madame.

**Mme Dolment:** C'est mémoire qui avait été présenté à la Chambre des communes, parce qu'on a su juste une semaine d'avance qu'on venait ici. On pensait que l'étude en comité serait remise après tout le débat constitutionnel.

**Le sénateur Hébert:** C'est ce que l'on pensait, nous aussi!

**Mme Dolment:** Oui, vous pensiez ça vous aussi! Alors, nous déplorons qu'on ait profité de l'été. L'été, cela a été la même chose, plusieurs groupes de femmes n'ont pas pu y aller, c'était en plein été. Cela a été fait à une vitesse absolument folle.

Nous, quand nous sommes venues ici, en dedans d'une demi-heure ou d'une heure, tous les articles étaient votés. Là, la même chose, on a eu à peu près une semaine d'avance et on était pris dans le débat constitutionnel, nous sommes très prises. Vous savez que les femmes sont très prises par cela. Alors, on s'excuse de ne pas avoir élaboré et de vous présenter quelque chose de très original, de très différent, bien qu'on sache très bien que c'est quand même le même projet de loi.

Les fondements sont là. Nous, on va peut-être un peu plus insister sur votre rôle au Sénat. Alors, je lis la substance, quitte à élaborer. On espère que par les questions, on pourra vous préciser notre position.

On a envoyé un communiqué de presse aux journaux qui va, on espère, être publié. Maintenant, on a pensé intéressant de vous le lire pour que vous sachiez ce qui a été envoyé aux journaux et vous pourrez ainsi comparer avec ce qui paraîtra dans les journaux. Alors, on s'excuse, on ne veut pas du tout

[Traduction]

phy or ideology. We are neither a left-wing, nor a right-wing group. Our focus is on reality, on realism, on working not only for women, but also for society. Because ultimately, when women achieve equality and are assured of their rights, we can be certain that society is humane and egalitarian, and that children are well treated.

Therefore, it is very important that we listen to women. Sadly, I have to admit that the voice of women is not always heard. Especially where the press is concerned, we are seeing a backlash against feminists. Quite often, we send out press releases and they are not even published. And when they are, the information is completely distorted. When we send out corrections, they are not even printed.

Therefore, when we hear people say that we live in a democratic society where freedom of expression prevails, we feminists know that this is not true. Perhaps it is true for men, but not, sadly, for women.

I believe our organization's brief has been distributed. Is that correct?

**The clerk:** Yes, it has.

**Ms. Dolment:** It is the same brief that we submitted to the House of Commons, as we learned only a week ago that we would be appearing before this committee. We thought that the committee would wait until after the constitutional debate to consider this matter.

**Senator Hébert:** We too were under that impression!

**Ms. Dolment:** You were! We deplore the fact that this issue was examined during the summer. A number of women's groups were unable to appear, since it was the middle of the summer. The whole thing was pushed through at a ridiculously fast pace.

Within the space of a half-hour or hour, all of the clauses had been adopted. And here again, we were given barely one week's notice. We are very much involved in the constitutional debate. Women are very busy with this issue, as you know. Therefore, we apologize for not submitting something a little more original or very different, although we realize full well that we are dealing with the same bill.

The same basic elements are there. Perhaps we will focus a little more on the role of the Senate. I will therefore go over the substance of the brief, even if it means having to elaborate our position later, when we are asked questions.

We have sent a press release to the newspapers which we hope will be published. We thought it might be interesting to read it to you, so that you know exactly what we sent to the newspapers and to give you an opportunity to compare it with what they print. We hope you won't take this the wrong way,

## [Text]

que ce soit une insulte pour vous, le fait que ce soit un communiqué de presse. Vous comprenez, je pense! On a pensé que c'était original de vous le faire de cette façon-là.

Le Réseau d'action et d'information pour les femmes, le RAIF (on ne le traduit pas en anglais, ça reste en français. Je comprends que vous l'avez traduit en anglais mais notre nom demeure français, même en anglais) demande aux membres du Sénat, dans son mémoire qu'il présente le 8 octobre, à Ottawa, de prouver qu'ils et elles sont au-dessus de la partisanerie et qu'ils savent distinguer la véritable nature des programmes sociaux et leur pertinence, en rejetant l'infâme projet de loi C-80 sur les allocations familiales, destiné à les transformer en aide sociale.

C'est une transformation d'un volet absolument fondamental de notre système, qui est transformé. C'est une transmutation. On abat ainsi en douce tout un plan de notre système de sécurité sociale en déformant la nature même des allocations familiales pour endormir l'opinion et en faire accepter l'abolition. C'est très subtil tout cela.

Le gouvernement a profité de l'été puis du brouhaha constitutionnel pour détruire en paix (dans les coulisses, on pourrait dire) le pan le plus significatif de l'édifice social canadien, l'équité envers les parents et le filet de sécurité pour les enfants (les enfants et la famille, c'est la base de la société, quand même) alors qu'on se refuse sans sursaut de conscience à toucher aux crédits d'impôt personnel de base et aux pensions de vieillesse des gens riches. Au sujet du crédit d'impôt personnel de base, personne n'a suggéré, sous prétexte que telle personne faisait 70 000 \$, de couper le crédit d'impôt personnel de base. Pas du tout. Personne n'a même abordé cela mais on va le faire pour les enfants.

Le gouvernement sait aussi que les mères pour qui les allocations sont une planche de salut, celles qui sont à la maison sans aucun revenu, ne sont pas celles qui peuvent aller défendre leur droit, prises qu'elles sont à la maison. Alors il profite lâchement de cette faiblesse pour leur couper les vivres et récupérer les quelques dollars qui leur permettaient de ne pas perdre toute dignité. On peut difficilement être sans le sou et garder sa dignité et son indépendance même si on vit avec un conjoint qui fait 80 000 \$ ou 75 000 \$, ou même 1 000 000 \$, car à ce moment-là, les femmes sont à la merci des humeurs du conjoint ou de ses carences. Cela peut être l'alcoolisme, ou peu importe!

L'ignorance totale du gouvernement des conditions de vie des femmes est scandaleuse. Scandaleux aussi est le silence du ministre responsable de la situation de la femme Mary Collins, dans ce débat, où elle n'a pas su défendre le droit des mères à un minimum vital.

## [Traduction]

that is the fact that we are going to read you a press release. I think you will understand. We thought it would be an original thing to do.

In its brief presented on October 8 in Ottawa, the *Réseau d'action et d'information pour les femmes*, or RAIF—there is no English equivalent for our organization, although I understand that you have translated our name into English—calls upon the members of the Senate to show that they are capable of rising above partisanship and of distinguishing between the true nature of social programs and their relevance by rejecting this vile bill, Bill C-80, which proposes to transform family allowances into social welfare benefits.

The legislation proposes to alter an absolutely fundamental component of our system. A transmutation would take place. An entire component of our social security system is being done away with on the quiet, while the very nature of family allowances is being distorted to numb public opinion and get the public to accept this situation. The whole process is very subtle.

The government took advantage of the fact that it was summer and that there was a constitutional brouhaha to quietly dismantle—one might say working behind the scenes—the most significant component of Canada's social system, namely equity toward parents and the social safety net for children. After all, women and children are the basis of our society. At the same time, the government refuses, without the slightest feeling of remorse, to touch the basic personal tax credits or the old age pensions of wealthy seniors. On the subject of basic personal tax credits, no one has suggested reducing the basic personal tax credit of an individual earning \$70,000. No way. The issue has not even been broached. But we are talking about cutting benefits for children.

The government is also aware that mothers who have no income and for whom family allowances are a lifeline are not the ones who will go out and fight for their rights, because they are trapped at home. The government, like a coward, takes advantage of this weakness to cut off their benefits and take back the few dollars that allow them to preserve some dignity. It is difficult to be penniless and to keep one's dignity and independence, even for a person living with a spouse earning \$75,000 or \$80,000, or even one million dollars. In such cases, women are at the mercy of their spouse, of his moods and shortcomings. He could be an alcoholic, or some such thing!

It is scandalous the way the government is totally ignorant of women's living conditions. Equally scandalous is the silence of the Minister responsible for the Status of Women, Mary Collins, whose voice has not been heard in the debate and who has not defended the rights of mothers to a crucial minimum income.



## [Text]

Nous ne sommes pas défendues par les ministres responsables de la situation de la femme. C'est juste du «show» d'avoir un tel ministre. Quand est-ce que nos ministres responsables de la situation de la femme ont pu gagner quelque chose pour les femmes? Jamais! Sauf au Québec, Monique Gagnon-Tremblay. C'est la seule qui a obtenu quelque chose. Je n'ai jamais vu de ministre responsable de la situation de la femme obtenir quoi que ce soit pour les femmes. Elles n'ont pas de poids dans le Conseil des ministres. Ce n'est peut-être pas de leur faute mais elles n'ont aucun poids. C'est juste du «show».

Le RAIF demande donc aux sénateurs (et particulièrement aux sénatrices, ou à la sénatrice) de se montrer un peu plus humaines et un peu plus humains et plus réalistes que les députés qui n'ont rien fait pour arrêter ce projet de loi dévastateur et injuste.

C'est un projet de loi injuste, en effet, parce que les allocations familiales n'ont pas été conçues pour faire fonction d'aide sociale (il faudrait bien le comprendre, ils ne comprennent pas leur propre système) mais pour reconnaître la différence de responsabilités, et partant de dépenses, de ceux et celles qui ont des enfants, comparé à ces couples ou individus qui n'en ont pas. Ils ont peut-être un chien mais ils n'ont pas d'enfants et on va les traiter de la même façon! C'est même là la plus élémentaire justice sociale, si l'avenir de la société a un sens dans ce pays.

En plaçant les allocations familiales dans la même catégorie que l'aide sociale, les représentants et les représentantes du peuple mais surtout les ministres, ont fait preuve d'une ignorance lamentable du système social qu'ils sont censés gérer ou rationaliser, surtout quand le ministre Benoît Bouchard vient invoquer l'instauration du revenu minimum garanti parce projet de loi, alors qu'en fait, il l'a aboli pour les enfants.

On écoute parler le ministre Bouchard, et on se dit: est-ce qu'il sait ce qu'est un revenu minimum garanti! Je pense que le sénateur Hébert (ou d'autres qui sont là depuis longtemps) sont peut-être un peu plus au courant des discussions qui avaient eu lieu, je pense que c'était en 1972 ou 1971, sur le revenu minimum garanti. Il y avait eu des rencontres fédérales-provinciales qui sont, malheureusement, tombées à l'eau. On sauverait beaucoup d'argent si on avait ce système du revenu minimum garanti.

Pourquoi le ministre Bouchard ne commence-t-il pas par abolir son propre crédit d'impôt personnel de base et pour les gens comme lui qui font un revenu de 75 000 \$ et plus, avant que de l'abolir pour les enfants qui n'ont rien d'autre d'assuré puisque seul le niveau de revenu compte désormais dans l'ensemble du système? Son action révèle qu'il a de bien étranges priorités quand il s'agit d'économiser et que la famille et l'équité sociale ne pèsent pas lourd dans ses préoccupations.

## [Traduction]

Ministers responsible for the status of women have failed to defend us. Their positions exist merely for show. When have our ministers responsible for the status of women ever won anything for women? Never, with the exception of Quebec's Minister, Monique Gagnon-Tremblay. She is the only one to have obtained something for women. But she is alone. These ministers carry no weight in Cabinet. Perhaps it is not their fault. It is simply that their portfolios exist only for show.

The RAIF calls upon senators, and in particular on women senators, to show a little more humanity and to be more realistic than MPs who did nothing to stop this devastating, unfair bill.

Indeed, it is an unjust bill, because family allowances were not designed to act as social assistance (this point must be clearly understood; they do not understand their own system), but to recognize the difference in responsibilities, and therefore in expenses, between those persons who have children and those couples or individuals who do not. They may have a dog, but they have no children—and they are going to receive the same treatment! I would even say the most elementary social justice is concerned here, if the future of society has any meaning in this country.

By placing family allowances in the same category as social assistance, the representatives of the people, but especially the ministers, have shown a regrettable ignorance of the social system they are supposed to be managing or streamlining, particularly when Minister Benoît Bouchard has just said that this bill introduces the guaranteed minimum income while, in fact, he is eliminating that income for children.

You listen to Minister Bouchard speak and you say to yourself, "Does he know what a guaranteed minimum income is!" I think that Senator Hébert (or others who have been in office for a long time) may be a little better informed about the discussions that had taken place in 1972 or 1973, I think, on the guaranteed minimum income. There had been federal-provincial meetings that, unfortunately, fell through. We would save a lot of money if we had that guaranteed income system.

Why does Minister Bouchard not begin by eliminating his own basic personal income tax credit and that of persons like him who earn \$75,00 and more, before eliminating it for children for whom nothing else is guaranteed since from now on in the entire system income level is the only thing that counts? What he is doing shows that he has very strange priorities when it comes to saving money and that the family and social equity do not count for very much in his concerns. His

*[Text]*

cupations. Sa courte vue pourra coûter infiniment plus cher que ce qu'il prétend sauver.

Ici, je voudrais dire que gouverner, c'est prévoir. Alors, pour le court terme, on va sacrifier le moyen terme et le long terme.

Deuxièmement, c'est un projet de loi dévastateur. On enlève aux mères qui vivent avec des pères qui font de bons revenus mais qui ont des problèmes sérieux comme l'alcoolisme, la drogue, le jeu, la prodigalité, la mesquinerie, le despotisme, la violence (puis là, on va avoir les casinos, imaginez!) ou la simple indifférence, les quelques dollars qui permettaient à ces femmes de pourvoir aux besoins en vêtements, médicaments, ou autres nécessités de leur enfant que le père (riche souvent) refuse d'assumer dans certains cas, soustrayant de ce fait le filet de sécurité prévu pour ces situations. Ces situations sont beaucoup plus courantes qu'on ne le croit, même dans les foyers supposément favorisés visés par le projet de loi, soit une réduction progressive des allocations à partir de 26 000 \$ de revenu familial net jusqu'à 75 000 \$, palier où elles disparaissent complètement.

Les députés et le Conseil des ministres ont fait preuve d'une ignorance qui est criminelle dans certains cas car plusieurs de ces femmes n'auraient même pas les quelques dollars nécessaires pour se sauver en cas de violence de leur conjoint puisqu'on leur coupe tout revenu autonome. Il y a plusieurs femmes pour qui c'était le 10 \$ pour prendre le taxi qu'elles n'auront même pas. Et cela, les femmes qui s'occupent des maisons de femmes battues pourront vous le dire. Beaucoup de gens peuvent être violents. Vous avez des hauts fonctionnaires, des médecins, des gens très riches qui peuvent être violents envers leur femme.

Le RAIF demande donc au Sénat de corriger les errances et l'insensibilité de la Chambre des communes dans ce dossier qui pourraient démolir un des volets les plus fondamentaux et les plus utiles de notre système qu'on avait voulu juste. N'est-ce pas là le rôle du Sénat, censé regrouper les «sages» de la nation?

On s'adresse à vous parce que je crois qu'on doit s'entraider entre les générations. Je suis très heureuse de m'adresser au Sénat parce que je sais que dans beaucoup de familles, ce sont très souvent les grands-pères et les grands-mères qui vont aider les enfants. Avec leur argent, vous pouvez le faire, vous, avec le pouvoir que vous avez encore au Sénat. Le Sénat est très puissant. On sait qu'il peut arrêter un projet de loi.

Je sais que c'est quand même basé encore sur les partis politiques. Mais il me semble que, pour prouver à quel point vous êtes les «sages» de la nation, vous pouvez au moins retarder le projet de loi pour que cela ne soit pas fait en plein débat référendaire. Vous allez être accusés de l'avoir fait en

*[Traduction]*

shortsightedness could cost infinitely more than what he is claiming to save.

I would like to say here that to govern is to anticipate. The mid term and the long term, then, are going to be sacrificed to the short term.

Secondly, this is a devastating bill. It takes away from mothers living with fathers who have good incomes but serious problems such as alcoholism, drugs, gambling, over-spending, stinginess, despotism, violence (and now we're going to have casinos, imagine!) or just plain indifference, the few dollars that allowed these women to provide clothing, medicine or other necessities for their child, necessities for which in some cases the (often wealthy) father refuses to assume responsibility, thus taking away the safety net provided for these situations. These situations are much more common than people believe, even in the supposedly well-off households targeted by the bill: the allowances are gradually reduced when net family income falls between \$26,000 and \$75,00, at which point they disappear completely.

Members of Parliament and the Cabinet have shown an ignorance that in some cases is criminal: a number of these women would not even have the few dollars needed to leave in case of spousal violence, since any independent income for them is being cut off. There are a number of women for whom that was the \$10 to take a taxi, and they will not have even that money. The women who run shelters for battered women can tell you that. Many people can be violent. You have senior officials, doctors, very wealthy people who can be violent toward their wives.

The RAIF is therefore asking the Senate to correct the waywardness and insensitivity of the House of Commons in this matter that could demolish one of the most fundamental and most useful features of our system, the system we had intended to be just. Is that not the role of the Senate, which is supposed to bring together the wise ones of this country?

We approach you because I feel that generations must help each other. I am delighted to speak to the Senate because I know that, in many families, it is often the grandfathers and grandmothers who will help the children. You people can do that, with their money and with the power the Senate still has. The Senate is very powerful. We know that it can block a bill.

I know that the Senate is nevertheless still based on the political parties. But it seems to me that, in order to prove how true it is that you are the wise ones of this country, you can at least delay the bill so that it does not go through right in the middle of the referendum debate. You will be accused of



[Text]

douce. Il me semble que si vous ne voulez pas vous prononcer contre, au moins vous pouvez le retarder, attendre.

Je comprends que là, on attend, que l'on vous a donné une commande parce qu'on veut envoyer les formulaires et que l'on veut pousser le projet de loi pour que, juste avant les élections, il y ait un gros montant d'argent qui va arriver, parce que les deux programmes vont se rejoindre puis que là, cela va aider la réélection. Je vous demande d'aller au-dessus de la partisanerie et de penser à nos enfants.

Enfin, je vous demande, en grâce, de penser que là, on laisse des femmes et des enfants sans aucun filet de sécurité. Savez-vous ce que c'est que de ne pas avoir 1 \$, d'aller quêter 2 \$, 3 \$ à un mari, ou des fois de ne pas avoir l'argent pour acheter des médicaments parce que le mari qui est riche a dit: Non, tu n'en as pas de besoin, non pour les chaussures, parce que l'enfant a encore grandi des pieds. Comment ça: parce que lui a besoin de l'argent pour boire!

Là, je parle des familles problèmes. Je ne parle pas de vous autres. Il y a bien des pères qui sont corrects. Mais il y a des familles où il y a des problèmes d'alcool, ou d'autres problèmes vous le savez. Mais là, on laisse les femmes, les mères et les enfants sans argent.

Alors, je cède la place parce que mon 15 minutes est terminé. Mais j'aimerais vous demander si vous voulez que je vous explique pourquoi le revenu garanti, s'il y en a qui ne l'ont pas compris.

Aussi, on a souligné dans notre mémoire cet été que cela pouvait pousser bien des gens à travailler au noir afin de pouvoir profiter des allocations car elles sont basées sur le revenu. Alors, bien des gens qui vont encore plus travailler au noir pour pouvoir profiter de cette allocation qui est de 1 000 \$ à peu près par année. Ce système-là n'est pas bon du tout. Évidemment, il y a l'universalité aussi qui est valable. L'universalité, excusez-moi de le dire, mais pour les pensions de vieillesse, elle n'est pas valable.

On a mis tout sur le même pied. Par contre, pour la pension de vieillesse, c'est de l'aide sociale vraiment, parce qu'une personne âgée n'a pas plus de responsabilités que l'autre. Alors, pourquoi est-ce qu'elle aurait une pension de vieillesse? Elle n'a rien de plus que les couples ordinaires. Mais par contre, quand on a des enfants, là, l'universalité est valable parce que les gens qui ont des enfants ont des responsabilités de plus que le couple, (comme on l'a expliqué) qui n'a pas d'enfants.

Aussi, c'est que nous, on dit que finalement au fond de tout cela, qu'est-ce que c'est qu'on cherche à faire? Peut-être que vous n'en êtes pas conscients, car il y a bien des gens qui n'en sont pas conscients, mais moi et bien des gens croyons qu'on est en train d'américaniser le Canada et de faire en sorte que

[Traduction]

having put it through quietly. It seems to me that if you do not want to take a stand against it, at least you can delay it; at least you can wait.

I understand that right now you are waiting, that you have been given an order because the forms have to be sent out, and that there is a desire to push the bill through so that just before the election a large sum of money is made available from the merging of the two programs because that will help with re-election. I ask you to go beyond partisan politics and think of our children.

Lastly, I ask you, please, to think that out there, women and children are being left with no safety net. Do you know what it is not to have a dollar, to go and beg a husband for two or three dollars, or sometimes not to have the money to buy medicine because your wealthy husband has said, «No, you don't need it,» not to have the money for shoes when a child's feet have grown some more? Why does that happen? Because he's the one who needs the money, to drink!

I am talking about problem families here. I am not talking about you people. There are many decent fathers. But there are families where there are problems with alcohol or other problems: you know that. But these women, these mothers and these children are being left with no money.

Now, I am going to let someone else have the floor because my 15 minutes are up. But I would like to ask you whether you want me to explain the justification for the guaranteed income, if anyone has not understood it.

As well, we stressed in our brief this summer that this measure could incite many people to work in the underground economy so they can get the allowances, since they are based on income. That means that many people will work even more in the underground economy so they can get this allowance, which amounts to about \$1,000 per year. That system is not good at all. Obviously, the principle of universality applies. Excuse me for saying so, but universality does not apply to old age pensions.

Everything has been put in the same category. But the old age pension really is social assistance: senior citizens have no more responsibilities than any other citizens, so why would they receive an old age pension? They have no more than ordinary couples. But, on the other hand, when you have children, the principle of universality applies because people with children have more responsibilities than couples that do not have children (as we explained).

The other thing we are saying is, "After all is said and done, what is the purpose of this whole exercise?" Maybe you are not aware of this, because there are many people who are not aware of it, but I and many people feel that Canada is becoming Americanized and that all our social programs, which

*[Text]*

tous nos programmes sociaux, qui étaient notre fierté, notre différence d'avec les États-Unis, qu'on est en train de les abolir. Ensuite, quand on aura aboli toutes les différences entre le Canada et les États-Unis, on va dire: pourquoi est-ce que vous ne devenez pas un état américain? On se ressemble tellement, il n'y a rien là!

Il y a aussi le libre-échange qui s'en vient, sous prétexte de compétitivité. Là, les gens qu'ils paient au salaire minimum. . . (parce que là, on sait que le 500 000 000 \$ vont être pour les gens qui sont au salaire minimum) bien, ils vont dire: pas besoin de les payer plus cher. Alors, cela va favoriser les entreprises. Ils vont dire: qu'ils prennent justement l'allocation pour les enfants et cela va compenser.

Aussi, des provinces vont dire: écoutez, on va payer moins, on va geler les niveaux d'aide sociale puisque le fédéral donne tel montant d'argent. On le sait, cela se fait au Québec. Nous n'étions pas du tout d'accord avec la façon dont cela fonctionne au Québec pour l'aide sociale. Finalement, ce sont les femmes qui paient pour l'aide sociale pour les enfants, parce qu'il y a une intégration.

Alors, si vous avez des questions à poser. . . Je ne veux pas aller plus de l'avant parce que je voudrais prendre le temps de répondre à vos questions. Mais je dis, en anglais «be caring» et en français, «préoccupons-nous de nos jeunes». Peut-être qu'ils apprécieront après, quand on sera plus vieux (peut-être pas cette génération-ci mais les autres générations) qu'ils ne se retourneront pas contre les personnes âgées en disant: vous avez tout gardé pour vous et vous nous avez privés. Voilà.

**Le président suppléant:** Merci, madame. Maintenant, nous passons aux questions, en commençant par notre collègue, le sénateur Hébert.

**Le sénateur Hébert:** Bonjour, madame. Je dois dire qu'en vous écoutant parler du Sénat et du rôle que le Sénat devrait jouer dans notre société et de la confiance que vous lui faites, j'ai été à la fois touché et embarrassé, embarrassé parce que ce n'est pas du tout ce qui vous attend!

Vous êtes ici, jouant un rôle malgré vous dans une comédie, véritablement. Vous ne le savez pas. Tout ce que vous savez et vous l'avez noté avec justesse dans votre exposé, c'est que le gouvernement s'est efforcé de présenter ce projet de loi au moment le plus favorable pour lui, c'est-à-dire en plein milieu de l'été, en ce qui concerne la Chambre des communes et pendant ce que vous appelez le brouhaha constitutionnel ou référendaire, pour la partie du Sénat.

C'est très habile parce que, comme vous le voyez, il n'y a pas un journaliste dans la salle. Il n'y en a pas qui vont venir vous interviewer après. Il n'y aura aucun écho de ce que vous allez nous dire et de ce que vous nous avez dit.

*[Traduction]*

were our pride and were what made us different from the United States, are being eliminated. Then, when all the differences between Canada and the United States have been eliminated, the message will be, "Why don't you become an American state? We're so much alike, there's no reason not to!"

And free trade is coming, too, on the pretext of competitiveness. Then (because we know that the \$500 million will go to people on minimum wage), well, the conclusion will be, "No need to pay them any more money." So it will be a pro-business arrangement. The argument will be, "Let them have that children's allowance; that will make it up to them."

So the provinces will say, «Listen, we're going to pay less, we're going to freeze social assistance levels because the federal government is giving a certain amount of money.» We know: it's happening in Quebec. We were not at all in agreement with the structure of social assistance in Quebec. In the end, because all the features of the system are put in the same category, women are the ones who pay for social assistance for children.

So, if you have any questions to ask. . . I do not want to go on because I would like to take the time to answer your questions. But I say, "Be caring," in English and "Préoccupons-nous de nos enfants," in French. Perhaps later, when we are old, maybe not this generation but other generations will appreciate what we are doing and not turn on older persons and say, "You kept everything for yourselves and deprived us." That is all I have to say.

**The Acting Chairman:** Thank you, Madam. We will now turn to questions, beginning with our colleague, Senator Hébert.

**Senator Hébert:** Good morning, Madam. I must say that, when I heard you talking about the Senate and the role which the Senate should play in our society and the trust you place in it, I was both touched and embarrassed, embarrassed because that is not at all what is in store for you!

You are playing a role in a true farce, in spite of yourself. You do not know that. All you know, and you correctly pointed this out in your presentation, is that the government made every effort to introduce this bill at the most inopportune time for it, that is to say in the middle of the summer for the House of Commons, and during what you call the constitutional or referendum brouhaha for the Senate part.

That was very clever because, as you can see, there is not a journalist in the room. Not one will come and interview us afterward. There will be no echo of what you are going to tell us or what you have told us.



[Text]

En plus de cela, nous, de l'opposition, évidemment c'est notre rôle de nous opposer. Mais je pense que c'est notre rôle, d'autant plus qu'il s'agit d'un mauvais projet de loi, d'un projet de loi que vous qualifiez vous-même de . . .

**Mme Dolment:** D'infâme.

**Le sénateur Hébert:** . . . d'infâme. Par conséquent, je n'ai pas à vous dire jusqu'à quel point on est d'accord avec vous. Sauf que nous avons demandé (comme c'est normal pour les sénateurs de l'opposition) à un certain nombre de groupes comme le vôtre de bien vouloir nous préparer des mémoires et de venir ici, au comité du Sénat, pour nous renseigner de façon à ce que cela puisse peut-être influencer nos collègues d'en face et amener des amendements au projet de loi.

D'abord, je pense que c'est intéressant que, sur le plan démocratique, que vous sachiez comment cela fonctionne et surtout comment cela ne fonctionne pas, un comité du Sénat quand cela ne fonctionne pas! On nous a refusé d'abord d'annoncer qu'il y aurait des audiences publiques et que, par conséquent, les gens étaient les bienvenus. C'est moi-même, au nom de mes collègues, qui ai fourni une liste qui était, à mon avis, une première liste de 33 noms de groupes, dont vous étiez, chère madame. Là-dessus, le greffier du comité (je n'ai pas à lui faire de reproches, il a fait ce qu'il a pu) vous a appelée il y a quelques jours, à la dernière minute et vous n'aviez pas le temps de faire. . .

**Mme Dolment:** C'est nous qui avons appelé.

**Le sénateur Hébert:** C'est vous qui avez appelé. Bien alors, vous voyez, c'est encore pire! Ce n'est même pas. . .

**Mme Dolment:** Il nous a appelées après mais. . .

**Le sénateur Hébert:** Oui, oui.

**Mme Dolment:** . . . c'est nous qui avons appelé pour demander d'être entendues.

**Le sénateur Hébert:** Non, non. Le greffier fait bien son travail, ce n'est pas ce qui est en cause. Mais je suis content que vous nous le dites. . . ce n'est même pas sur la liste, je n'ai même pas eu le temps de vérifier. Voilà!

Alors donc, on a rejoint un certain nombre de personnes qui étaient sur la liste ici mais en ne leur donnant pas assez de temps. Donc, un grand nombre de ces personnes ont dit au greffier: bien, c'est dommage mais on ne peut pas venir cette semaine. C'est évident, à trois ou quatre jours d'avis, ce n'est pas possible.

Alors donc, hier après-midi, en plus de cela, à 16h30, le sénateur Di Nino, qui est un grand homme, par ailleurs (cela montre jusqu'à quel point la partisanerie peut changer les comportements) a proposé carrément une motion de guillotine. On nous a réglé cela. Le président nous a dit tantôt en français que c'était la deuxième réunion du comité. Non seulement c'est la deuxième, mais c'est la dernière! Hier, elle a

[Traduction]

In addition to that, it is obviously our role in opposition to oppose, but I believe that that is all the more our role since this is a bad bill, a bill which you yourself call . . .

**Ms. Dolment:** Vile.

**Senator Hébert:** . . . vile. Consequently, I don't need to tell you just how much we agree with you, except that, as is normal for opposition senators, we asked a certain number of groups such as your own to prepare briefs for us and to come here before this Senate committee to inform us in a way that might perhaps influence our colleagues opposite and result in amendments to the bill.

First, regarding democratic process, I think it is interesting for you to know how a Senate committee works and especially how it does not work when it does not work! First, there was a refusal to announce that there would be public hearings and that, consequently, people were welcome. It was I who, on behalf of my colleagues, provided a list which was, in my opinion, a first list of 33 names of groups, including you, Madam. Then, the committee clerk — I am not criticizing him; he did what he could — called you a few days ago, at the last minute, and you did not have the time to do . . .

**Ms. Dolment:** It was we who called.

**Senator Hébert:** It was you who called. Well, then, you see, that is even worse! That is not even . . .

**Ms. Dolment:** He called us back afterward, but. . .

**Senator Hébert:** Yes, yes.

**Ms. Dolment:** . . . we called to ask to be heard.

**Senator Hébert:** No, no. The clerk does his job well; he is not in question here. But I am pleased that you have told us this . . . it is not even on the list; I did not have the time to check. There it is. . .

So, then, we contacted a certain number of persons who were on the list, but we did not give them enough time. So many of those persons told the clerk: well, it's too bad, but we can't come this week. That is obviously not possible on three or four days' notice.

So, in addition to that, yesterday afternoon at 4:30, Senator Di Nino, who is a big man — y and that shows you just how much partisanship can change behaviour — simply made a guillotine motion. That settled it for us. The Chairman told us a while ago in French that this was the second meeting of the committee, and not only the second, but also the last! Yesterday, it began at 2:00 p.m. in the afternoon, today it will end at

*[Text]*

commencé à 14H de l'après-midi. Aujourd'hui, elle se termine à 19H et demain, le ministre vient pour la forme, pendant une demi-heure.

Alors, c'est le devoir du Sénat vis-à-vis de C-80, un projet de loi aussi important. Si je vous dis tout cela, avant de poser une question. . . d'ailleurs, je ne pense pas que je vais vous poser des questions. Que voulez-vous que je vous dise? Je voudrais simplement nous excuser, au nom du gouvernement (je ne sais pas pourquoi on doit être obligé de le faire, ce sont eux qui devraient s'excuser) de vous avoir fait venir, alors qu'on sait fort bien que le gouvernement, son lit est fait et il n'y aura pas d'amendements à ce projet de loi.

Ils font semblant de vous écouter, sans même prendre de notes. C'est pas la peine qu'ils prennent de notes, il n'y aura pas d'amendements. Alors, par conséquent, vous êtes ici pour rien, chère madame. Moi, en tout les cas, je tiens à m'en excuser profondément au nom du Sénat.

**Mme Dolment:** Écoutez, je ne suis pas tout à fait surprise à cause de ce qui s'est passé cet été, sauf que là, justement, je me dis: je suis au Sénat, on n'est pas à la Chambre des communes. Vous n'êtes pas élus (vous serez peut-être élus à l'avenir s'il y a un «oui») mais il me semble qu'il y a quand même une certaine liberté ici qu'il n'y a pas à la Chambre des communes. Les gens font partie de partis politiques à la Chambre des communes et ils sont un peu liés par leur parti. Peut-être que je connais mal le Sénat mais il me semble que les sénateurs qui ont été nommés comme «sages» de la nation. . . parce qu'on parle dans les nations autochtones et dans certaines cultures que les sages sont les personnes âgées, qui justement indiquent le chemin parce qu'elles sont un peu détachées.

Est-ce que je peux poser la question? Est-ce que vous êtes liés par les partis politiques? Est-ce que je peux savoir si les sénateurs et les sénatrices sont liés par la ligne de parti?

**Le sénateur Hébert:** Moi, je dirais que je suis lié par ma conscience un point, c'est tout. Sauf qu'il arrive la plupart du temps. . . si j'ai choisi le parti libéral, c'est que ma conscience s'accommode fort bien des valeurs libérales. Alors, je n'ai pas de problèmes.

**Mme Dolment:** En dehors de ce qui est libéral et conservateur, est-ce que, quand on est nommé au Sénat, on est lié par la ligne de parti?

**Le sénateur Hébert:** Théoriquement, non. Je ne vois pas comment on peut l'être parce qu'après tout, un sénateur est nommé jusqu'à l'âge de 75 ans, à moins que cela ne change.

**Mme Dolment:** Mais justement, il n'aura pas besoin. . .

**Le sénateur Hébert:** Il ne s'attend pas à être nommé ministre et par conséquent, il n'a pas à flatter son premier ministre.

*[Traduction]*

7:00 p.m. and, tomorrow, the Minister will put in a pro forma half-hour appearance.

So that is the Senate's duty with regard to a bill as important as C-80. If I tell you all that before asking a question. . . By the way, I do not believe I am going to ask you any questions. What do you want me to say? I would simply like to apologize on behalf of the government — I do not know why we should be obliged to do so; it is they who should apologize — for having brought you here, when we know perfectly well that the government has made its decision and that there will be no amendments to this bill.

They are pretending to listen to you, without even taking notes. There is no point in their taking notes; there will be no amendments. Consequently, you have come here for nothing. I, in any case, wish to apologize sincerely on behalf of the Senate.

**Ms. Dolment:** Look, I am not entirely surprised because of what happened this summer, except that I tell myself that I am in the Senate; we are not in the House of Commons. You were not elected — perhaps you will be elected in the future if there is a “Yes” — but it seems to me that there is a certain freedom here that does not exist in the House of Commons. People belong to political parties in the House of Commons, and they are somewhat bound by their parties. Perhaps I am unfamiliar with the Senate, but it seems to me that senators who are appointed as the nation's “wise men” . . . Because they say in aboriginal nations and in certain cultures that the wise men are the elders, who can show the way precisely because they are somewhat detached.

May I ask a question? Are you bound by your political parties? Can you tell me whether senators are bound by their party line?

**Senator Hébert:** I would say that I am bound by my conscience, period, except that, most of the time. . . If I have chosen the Liberal Party, it is because my conscience is very much attuned to Liberal values. So I have no problem.

**Ms. Dolment:** Apart from what is Liberal and Conservative, are you bound by the party line when you are appointed to the Senate?

**Senator Hébert:** Theoretically, no. I do not see how one can be because, after all, a senator is appointed until the age of 75, unless that changes.

**Ms. Dolment:** But, precisely, he will not need. . .

**Senator Hébert:** He does not expect to be appointed minister and consequently does not have to please his prime minister.



[Text]

**Mme Dolment:** Alors, si je comprends bien, vous êtes très libres. . .

**Le sénateur Hébert:** Ah! Oui.

**Mme Dolment:** Vous êtes très libres de vous prononcer pour ou contre le projet de loi. Alors, dites-vous bien que là, c'est le sort de vos petits-enfants, ou de vos enfants.

J'aimerais expliquer que le revenu familial n'est pas un critère. Parce que le gros problème que l'on a, quand l'on s'adresse soit à des députés, soit à des ministres (peu importe, parce que cela fait 20 ans, nous, qu'on présente des mémoires) c'est que les gens à qui on s'adresse ne peuvent pas concevoir mais ils disent: jamais je ferais cela chez nous. Je traite bien ma femme, je traite bien mes petits-enfants.

Ils ne peuvent pas concevoir qu'en dehors de leur propre conduite, qu'il y a d'autres conduites. Il me semble que c'est un manque de réalisme. Même dans des familles très bien, où les parents sont parfaits, il peut y avoir dans les petits-enfants (on le sait maintenant, avec la drogue, avec tout ce qui se passe) des situations qu'on ne devine pas de l'extérieur, parce que le revenu extérieur est de 80 000 \$ ou de 75 000 \$, peu importe, et la femme n'a rien du tout.

Nous avons une ligne où les gens peuvent nous appeler. D'ailleurs, cela fait assez longtemps qu'on est au courant. On a juste à regarder autour de nous, dans notre famille et chez nos amis, où il y a des femmes qui n'ont rien, qui n'ont pas 1 \$, qui n'ont pas 5 \$, qui ne peuvent pas acheter des médicaments. Elles ne peuvent même pas aller à l'aide sociale parce que le mari fait 80 000 \$.

C'est le quart-monde, ce sont les gens les plus démunis. Pourquoi y a-t-il tant de femmes qui divorcent? Pour être sur l'aide sociale justement, parce que là, elles vont pouvoir avoir le minimum. Alors, les gens nous répondent à cela: bien, qu'elles divorcent!

Mais est-ce que l'on sait que les femmes ne peuvent pas toutes divorcer, il y en a qui sont menacées. On le sait maintenant avec tout ce qui se passe, la violence familiale. «Si tu t'en vas, je te tue.» Ou: «Pour les enfants, est-ce que je vais le faire»? Souvent, ces femmes-là sont complètement démolies. Cela leur donnait un minimum de dignité.

Le chèque d'allocation familiale, vous ne vous faites pas d'idée, même pour des femmes de médecins ou d'avocats, qu'est-ce que c'était d'avoir son chèque à elle, bien à elle, pour les enfants, mais qui arrivait régulièrement, même si ce n'était pas beaucoup, même si c'était (mettons si elle a deux enfants) un 50 \$ par mois. Cela lui donnait une certaine liberté de prendre une gardienne, ou de prendre quoi que ce soit. Au moins, elle pouvait dire: je ne suis pas obligée de le demander, je l'ai.

[Traduction]

**Ms. Dolment:** So, if I understand you correctly, you are very free. . .

**Senator Hébert:** Oh, yes.

**Ms. Dolment:** You are very free to take a stand for or against the bill. So you should realize that this affects the fate of your grandchildren or of your children.

I would like to explain that family income is not a criterion because the big problem we have when we talk to MPs or ministers — it doesn't matter which because we have been presenting briefs for 20 years now — is that the people we talk to cannot understand. . . but they say: I would never do that in my home; I treat my wife well; I treat my grandchildren well.

They cannot understand that there are other types of behaviour besides their own behaviour. It seems to me that this is a lack of realism. Even in very good families, where parents are perfect, the grandchildren may be involved in situations — as we now know, involving drugs and everything else that is going on — which we cannot detect from the outside because the family income is \$75,000 or \$80,000, whatever, and the woman has nothing at all.

We have a line that people can call. And we have been aware of this for a fairly long time. We need only look around us at our own family, in our friends' homes, where there are women who have nothing, who do not have \$1, who do not have \$5, who cannot buy medication. They cannot even go on welfare because the husband makes \$80,000.

It's the fourth world; these are the poorest people. Why are there so many women who divorce? Precisely so they can go on welfare because, that way, they are going to be able to secure a minimum. So, in response to that, people tell us: well, they should divorce!

But do people know that not all women can get divorces? Some of them are threatened. With everything that is going on, we now know about family violence. "If you leave, I'll kill you." Or: "Am I going to do it because of the children?" These women are often completely devastated. The family allowance gave them a minimum amount of dignity.

You have no idea what it did even for the wives of doctors and lawyers to have their own family allowance cheque, a cheque for their children, but a cheque that arrived regularly, even if it was not very much, even if it was — let us say they had two children — \$50 per month. That gave them a certain amount of freedom to get a babysitter or to get whatever. At least they could say: I don't have to ask him for it; I have it.

## [Text]

C'est le respect. Si on n'a pas un sou, on n'a pas de respect. Il y a combien de femmes qui m'ont dit: mon mari a commencé à me respecter quand j'ai commencé à gagner un peu d'argent.

Ces femmes-là sont tellement démolies, tellement démoralisées de demander... et je m'excuse de dire ça, il y a des hommes ici (mais je pense que vous allez être compréhensifs quand même) qui disent à leur femme: tu es rien du tout, tu n'es pas capable. Ah! Tu veux partir? Avec quoi tu vas partir? Tu n'as même pas 10 \$ pour prendre ton taxi. Cela n'a aucun sens parce que les femmes sont les seules (comprenez-vous), elles sont les seules qui n'ont pas 1 \$ à elles.

Si elles sont folles, à l'asile, il y a un petit minimum auquel elles ont droit. Elles vont avoir un minimum d'argent.

Les seules personnes dans notre société qui n'ont pas d'argent (c'est bête à dire), ce sont les hétérosexuels parce que si vous êtes homosexuels, vous pouvez avoir l'aide sociale. On ne coupe pas l'aide sociale, si deux homosexuels vivent ensemble. Mais si une femme vit avec un homme qui est sur l'aide sociale, c'est l'homme qui a l'argent. Même si théoriquement elle peut le demander à l'aide sociale, en général, c'est l'homme qui a le chèque, c'est l'homme qui a l'argent.

S'ils vivent ensemble, ils vont tout simplement (on le sait, avec les «bou-bou», les tontons macoutes) couper l'aide sociale à la femme parce qu'elle vit avec un homme. Dans le cas de deux homosexuels, non. Mais pourquoi cela? On vit avec un homme parce qu'on l'aime et ce sont les hommes, qui sont censés nous aimer, qui nous privent de notre dignité la plus élémentaire.

Là, ce n'est même pas pour elles. Là, je plaiderais ni plus ni moins pour que le transfert du crédit d'impôt de personne mariée aille à la femme. Mais là, c'est pour les enfants. Et même si c'est pour les enfants, au moins, elle a le filet de sécurité pour pouvoir acheter le nécessaire.

Alors, le revenu minimum garanti, j'aimerais quand même vous l'expliquer. Vous, qui faites 80 000 \$ (je ne connais pas votre salaire) vous avez un revenu minimum garanti. Vous en avez même trois parce que vous êtes personnes âgées.

Vous avez le crédit qui est donné, entre autres, quand vous faites votre rapport d'impôt parce que vous avez 65 ans et plus. Vous avez le crédit d'impôt personnel de base qui est 5 200 \$, qui vous donne 1 000 \$ à peu près quand même, tout dépendant de votre revenu. Non, c'est un montant égal maintenant, à peu près mille quelque chose, et aux niveaux fédéral et provincial, cela vous donne 2 000 \$ par année en argent comptant.

En plus, vous avez très souvent celui de votre femme, si elle est à la maison, qui est le crédit d'impôt de personne mariée.

## [Traduction]

It's a question of respect. If you don't have a cent, you have no respect. How many women have told me: my husband began to respect me when I began earning a little money.

These women are so devastated, so demoralized from asking — and I apologize for saying this, since there are men here (but I believe you are going to be understanding all the same) — there are men who tell their wives: You have nothing. You can't do it. So you want to leave? Who are you going to leave with? You don't even have \$10 to take a taxi. It makes no sense because women are the only ones — do you understand? — they are the only ones who do not have a dollar to their name.

If they were insane, in an asylum, they should be entitled to a small minimum. They would have a minimum amount of money.

The only people in our society who have no money, and it sounds idiotic to say it, are heterosexuals because if you are homosexual you can go on welfare. They do not cut off welfare if two homosexuals are living together. But if a woman lives with a man who is on welfare, it is the man who has the money. Even if she can generally ask for it from the welfare authorities, it is the man who gets the cheque; it is the man who gets the money.

If they live together — we know, because of the so-called "bou-bou", the "tontons macoutes" welfare authorities — they are going to cut off the woman's welfare because she is living with a man. Not in the case of two homosexuals. But why? A woman lives with a man because she loves him, and it is the men, who are supposed to love us, who rob us of all basic dignity.

But it is not even for those women. I would argue no more, no less than for the transfer of the spousal tax credit to go to the woman. But this is for the children. And even if it is for the children, at least she has the safety net to enable her to buy basic necessities.

So I would nevertheless like to explain the guaranteed minimum income to you. You who earn \$80,000 — I do not know your salaries — you have a guaranteed minimum income. You even have three, because you are senior citizens.

You have the credit which is granted, among other things, when you file your income tax return, because you are 65 years of age or more. You have the basic personal tax credit which is \$5,200, which gives you roughly \$1,000, although that depends on your income. No, it is an equal amount now, roughly one thousand and something, and that gives you \$2,000 a year cash at the federal and provincial levels.

In addition, you very often have your wife's, if she is at home, which is a spousal tax credit. You have three forms of



## [Text]

Vous en avez trois aides sociales. Vous n'avez pas besoin de cela, vous faites 80 000 \$, si on prend le raisonnement de C-80.

Parce que C-80 dit: vous avez tel revenu, vous avez 80 000 \$ ou 50 000 \$ (ou même cela commence à 26 000 \$ à descendre) vous avez moins besoin d'argent. On ne vous le dit pas à vous! Vous faites 80 000 \$. Vous n'avez pas besoin de votre crédit d'impôt personnel de base. Vous n'avez pas besoin de votre crédit fiscal parce que vous avez 65 ans et plus. Le crédit d'impôt de personne mariée, cela fait 20 ans qu'on demande qu'il soit transféré. Cela n'a aucun sens. Cela appartient à la femme et c'est l'homme qui le ramasse. Ce n'est pas de sa faute, c'est la loi fiscale qui est faite de même. Mais c'est injuste comme avant.

Vous savez que le salaire de la femme, il y a 50 ans, il appartenait à l'homme. Tu gagnes de l'argent, mais il m'appartient! Vous volez, sans le vouloir, parce que c'est la loi qui le dit. C'est quand même le crédit de votre femme.

Elle n'a rien du tout. Si vous êtes généreux, vous allez lui donner. Le jour peut arriver où vous ne serez pas généreux et puis vous direz (puis on en connaît des femmes) «Tu as plus rien, ma fille, fais cela ou bien je te coupe tes fonds». Combien de femmes vivent de même? Vous ne le savez pas. Mais il y a combien de femmes où le mari dit: Tu passes par là, ma fille, ou bien, tu veux aller travailler à 50 ans! Qu'est-ce que tu vas trouver? C'est vrai qu'elle ne trouvera rien. La femme, elle fait ce qu'on lui dit.

Cela, c'est pour le crédit d'impôt. Je ne suis pas ici pour en parler. Mais C-80, c'est pour les enfants. Ce sont les gens les plus faibles. C'est d'une lâcheté! Je ne comprends pas. Je trouve que les hommes (excusez-moi, parce c'est eux autres qui passent la loi) sont d'une lâcheté, ils s'attaquent aux plus faibles. Ils ne s'attaquent pas aux plus forts. Ils n'essaient pas de vous enlever votre crédit fiscal pour les 65 ans et plus.

En plus de cela j'ai oublié la pension de vieillesse. Pour les gens qui ont très peu d'argent, oui, la pension de vieillesse. C'était Monique Bégin, je pense, qui l'a le plus améliorée. C'était parfait parce que c'était souvent des femmes qui avaient élevé une famille. Mais pourquoi est-ce que vous avez besoin d'une pension de vieillesse? Même si vous la remettez, vous l'avez quand même la pension de vieillesse.

Ils auraient dû commencer par la couper avant de couper l'allocation familiale. Vous en avez pas de besoin. Qui a besoin d'une pension de vieillesse quand il y a, disons, un revenu de 50 000 \$ et plus. C'est un revenu net en plus.

Alors à qui s'attaque-t-on, on s'attaque aux personnes les plus faibles, aux personnes qui n'ont rien du tout. Pourquoi? Je vais vous le dire. C'est parce que c'est facile. Pourquoi ont-ils fait cela pendant le temps du référendum? Parce que tout le monde est parti ailleurs. Les femmes ne sont même pas au

## [Traduction]

social assistance. If we take the reasoning of C-80, you do not need that because you earn \$80,000.

Because C-80 says: You have such and such an income, you have \$80,000 or \$50,000 — or it can even begin to go down at \$26,000 — you don't need as much money. They don't tell you that! You earn \$80,000. You do not need your basic personal tax credit. You do not need your tax credit because you are 65 years of age or more. We have been asking that the spousal tax credit be transferred for 20 years now. It makes no sense. It belongs to the woman, and it is the man who collects it. That's not his fault; that's the way the tax law is made, but it is as unjust as before.

You know that, 50 years ago, a woman's salary belonged to her husband. You earn money, but it belongs to me! You steal, without wanting to, because it's the law that says so. It's nevertheless your wife's credit.

She has nothing. If you are generous, you are going to give it to her. The day may come when you will not be generous and you will say (and we know women to whom this has happened), "You have nothing; do this, or else I'll cut off your money." How many women live like that? You don't know. But how many women are there whose husbands say: You do this, or else you can go find work at 50 years of age! What are you going to find? It's true that she won't find anything. These women do what they are told.

That's for the tax credit. I am not here to talk about that. But C-80 is for children. They are the weakest individuals. This is cowardice! I don't understand. I find that men — excuse me but it's they who are passing the bill — are cowards; they are attacking the weakest people. They don't attack the strongest. They don't try to take away your tax credit for people 65 and over.

On top of that, I forgot the old age pension. For people who have very little money, yes, the old age pension. I believe it was Monique Bégin who improved it the most. That was perfect because it was often women who had raised a family. But why do you need an old age pension? Even if you give it back, you still have the old age pension.

They should have started by cutting it off before the family allowance. You don't need it. Who needs an old age pension when they have, let's say, an income of \$50,000 or more. And that's a net income.

So who are they attacking? They are attacking the weakest people, the people who have nothing. Why? I'll tell you why. It's because it is easy. Why are they doing this during the time of the referendum? Because everybody is somewhere else. Women are not even aware of it; they will find out when they

*[Text]*

courant, elles vont le savoir quand elles ne recevront plus leur chèque. Elles sont tellement prises avec les enfants et celles qui travaillent aussi à petit salaire pour la même affaire, à un moment donné, elles n'auront plus de chèques. Elles ne sont pas au courant. Personne est au courant. C'est d'une lâcheté et je vous demande, vous au Sénat, de faire preuve de courage. On ne sait pas ce qui va arriver au Sénat, votre chant du cygne peut-être, mais au moins de vous affirmer pour une fois et dire: nos petits enfants, cela compte.

La commande que la Chambre des communes vous donne ou que le Conseil des ministres vous a passée, on ne passe pas par là. Je suis sûr que dans le fin fond, c'est qu'on veut nous américaniser. Vous êtes fiers d'être Canadiens, gardons ce qui nous distingue des autres et ne commençons pas à abattre les programmes sociaux, par abattre le plus important et le plus juste, équitablement, selon l'équité sociale. Commençons par la pension de vieillesse, par les crédits d'impôts de personne de base, par le crédit fiscal pour les gens qui ont 65 ans et plus, ne commençons pas par les plus faibles.

**Senator Cochrane:** Mme Dolment, you began by giving us your brief, and you particularly emphasized in your presentation a need for women to continue receiving monthly family allowances, especially for non-working mothers who are not receiving an income. This legislation is meant to streamline the family allowance, the child tax credit and the refundable tax credit into a larger monthly payment. How do you feel about the fact that some women will no longer receive money via their monthly family allowance cheques? Do you not think they would be happier to receive greater monthly amounts?

**Mme Dolment:** Le problème n'est pas là. Je n'ai rien contre le fait, nous n'avons rien contre le fait que les femmes reçoivent pour leurs enfants, ce n'est pas pour elles, ce n'est pas un revenu pour elles, c'est une allocation familiale, ce n'est pas pour elles, c'est pour les enfants, elles n'ont pas de revenus. Seulement, cela leur donne un moyen, un filet de sécurité pour les dépenses nécessaires. Je n'ai rien contre le fait qu'on en donne plus. C'est le fait d'en enlever aux autres. C'est supposé être universel. C'est le fait qu'on abolisse l'universalité.

Non seulement qu'on abolisse l'universalité mais qu'on abolisse l'éventail de moyens parce que quand on a établi le crédit d'impôt remboursable pour enfants, quand Monique Bégin a établi ce crédit d'impôt remboursable pour enfants, nous sommes le seul organisme qui l'avions appuyée à ce moment-là. Les gens disaient, non, non c'est mieux de le mettre, de le garder mensuel mais nous, nous avons dit au contraire, c'est important de l'avoir une fois par année parce qu'il faut l'avoir et mensuel et une fois par année parce que des fois, il y a un gros montant à payer, soit qu'on veut acheter un

*[Traduction]*

stop receiving their cheques. They are so busy with children, and those who also work for low wages for the same business will, at some point, no longer receive cheques. They are not aware of the situation. No one is aware. This is cowardice, and I am asking you, you in the Senate, to show some courage. We do not know what is going to happen to the Senate — this may be your swan song — but at least stand up for once and say: Our grandchildren count for something!

The order that the House of Commons gives you, or that the Cabinet gives you, we are not going that way. I am sure that they ultimately want to Americanize us. You are proud to be Canadian; let's keep what distinguishes us from others, and let us not start by destroying social programs, by destroying the most important, fairest and most equitable program in terms of social equity. Let us start with the old age pension, with basic individual tax credits, with the tax credit for people who are 65 and over; let us not start with the weakest individuals.

**Le sénateur Cochrane:** Madame Dolment, quand vous avez commencé en nous lisant votre mémoire, vous avez surtout souligné lors de votre exposé que les femmes doivent continuer à recevoir les allocations familiales mensuelles, surtout les femmes qui ne travaillent pas et qui n'ont pas de revenu. L'objectif de ce projet de loi est de consolider l'allocation familiale, le crédit d'impôt pour les enfants et le crédit d'impôt remboursable dans un paiement mensuel supérieur. Que pensez-vous du fait que certaines femmes ne vont plus recevoir le chèque mensuel d'allocation familiale? Ne croyez-vous pas qu'elles seraient plus contentes de recevoir des montants mensuels supérieurs?

**Ms. Dolment:** That's not the problem. I have nothing against the fact. . . we have nothing against the fact that women receive money for their children. It's not for them, it's not an income for them; it's a family allowance. It's not for them, it's for their children. They have no income. But this gives them the means, a safety net, for basic expenses. I have nothing against the fact that they are giving more. It is the fact that they are taking it away from others. It is supposed to be universal. It is the fact that they are abolishing universality.

Not only are they abolishing universality, but they are also abolishing the range of means because, when the refundable child tax credit was established, when Monique Bégin established this refundable child tax credit, we were the only organization that supported it at the time. People said: No, it's better to make it, to keep it monthly, but we said: On the contrary, it is important to have it once a year because we must have it both monthly and once a year because sometimes there are large amounts that have to be paid, either because we want a piece of furniture, or we need a refrigerator or whate-



## [Text]

meuble, soit qu'on ait besoin d'un «frigidaire» ou peu importe, pour la famille, pour les enfants, on en a besoin et quand on a présenté notre mémoire cet été, les femmes, les familles pour la pauvreté qui étaient de l'Ouest, je pense de Colombie-britannique, sont venues dire exactement la même chose, qu'elles étaient tout à fait contre le fait de «stream lining» justement les allocations familiales en mettant tout dans un seul paiement mensuel parce qu'il y a plusieurs éléments actuellement. Ce n'est pas disparate, ce n'est pas de la diversité qui «s'enfarge» ou qui n'est pas utile, au contraire.

On ne comprend pas le système, les gens qui ont fait le C-80 ne comprennent pas leur propre système parce qu'il y a trois éléments là-dedans. Il y a d'abord le père et la mère. Il est important que le père sache que parce qu'il a des enfants, il y a une différence avec lui et son voisin qui n'a pas d'enfants. Donc via la fiscalité, il est important qu'il continue à avoir un avantage fiscal parce que si c'est seulement la femme qui reçoit l'allocation familiale, lui le père, il a quoi parce qu'il a des enfants. Il n'y a aucune différence avec son voisin, c'est toute à la mère.

Cela a l'air bizarre un peu de dire cela en tant que féministe, je sais qu'il y a des groupements féministes qui ont dit, cela devrait tout aller à la mère. Nous, on dit non, le père, il a un rôle, le père, il est important, le père, il faut qu'il sache que lui aussi, il a une famille et que le gouvernement tient compte que lui, il a des responsabilités. Si on le faisait via la fiscalité, or qu'est-ce qui est arrivé, depuis à peu près dix ans, c'est que, mine de rien, subtilement, on a constamment diminué ce crédit fiscal de telle sorte que maintenant il ne vaut presque plus rien, je pense que ça vaut 71 \$ par année, c'est presque ridicule. Au contraire, on aurait l'augmenter.

On l'a fait en Europe, c'est beaucoup plus familial que cela et ici pas du tout, on s'enlève sur les États-Unis, pour tout abolir. Alors il y a un élément qui est important pour nous et qui est actuellement dans le système qu'on avait, c'est qu'on reconnaissait le rôle du père et on reconnaissait le rôle de la mère avec l'allocation familiale.

L'autre élément qui est important, c'est mensuel et annuel. Donc on avait mensuellement quelque chose, un montant d'argent qui pouvait acheter le linge. Tous les gens qui vendent du linge pour les enfants vous le diront, le jour où les allocations familiales arrivent, ça nous donne un «boum», c'est extraordinaire comme ça nous aide parce que plus on donne d'argent aux femmes, plus on va aider l'économie et plus on va favoriser les riches, plus ces gens-là vont dépenser ailleurs en Floride et tout ça. Si vous le donnez ici, à l'économie, à des femmes, les femmes dépensent pour le quotidien et non seulement les gens de la pauvreté de l'Ouest l'ont dit: quand on a le montant à tous les mois, on s'en aperçoit pas, cela est disparu tout d'un coup. Tandis que quand on avait

## [Traduction]

ver for the family, for the children; we need it, and when we presented our brief this summer, the women, the families for poverty, who were from the West, from British Columbia, I believe, came and said exactly the same thing, that they were entirely against streamlining family allowances by putting it all in a single monthly payment because there are currently a number of elements. It is not disparate, it is not the diversity that is bogging down or that is not useful. On the contrary.

They do not understand the system; the people who drafted C-80 do not understand their own system because there are three elements in it. First, there are the father and the mother. It is important that the father know that, because he has children, there is a difference between him and his neighbour who has no children. So it is important that he continue to have a tax benefit through the tax system because if it is only the woman who receives the family allowances, the father also has something because he has children. There is no difference between him and his neighbour; everything goes to the mother.

It seems somewhat bizarre to say that as a feminist; I know that there are feminist groups that have said that it should all go to the mother. We say: No, the father has a role; it is important that the father know that he also has a family and that the government is taking him into account; he has responsibilities. If that was done through taxation. . . But what has happened? In the past nearly 10 years, imperceptibly, subtly, they have constantly reduced this tax credit so that it is now worth virtually nothing. I think it is worth \$71 a year; that's almost ridiculous. We, on the contrary, would have increased it.

That was done in Europe; it is much more family-oriented than that, and here not all. We are aligning ourselves with the United States in order to abolish it all. So there's an element that is important for us and which is currently in the system that we had. That is that the roles of the father and mother were recognized with the family allowance.

The other element that is important is that it is monthly and annual. There was something every month, an amount of money which could buy clothing. Everyone who sells children's clothing will tell you: We see a boom on the day the family allowance cheques arrive; it is extraordinary how that helps us because the more money women are given, the more they help the economy, and the more you favour the rich, the more those people spend elsewhere, in Florida and so on. If you give it here, to the economy, to women, women spend for day-to-day needs, and it's not only the poverty people in the West who say so: when you get the money every month, you do not realize it; it disappears all of a sudden. But when we had a large amount like the refundable child tax credit, which

*[Text]*

un gros montant comme le crédit d'impôt remboursable pour enfants qui était pour deux enfants de 1 000 \$, je peux payer mes dettes, je peux acheter quelque chose pour laquelle je n'ai pas pu ramasser d'argent. Donc il faut regarder annuel et mensuel. Il faut garder père et mère. Surtout, il faut garder l'universalité pour toutes les familles et ne pas dire parce que vous, vous avez tel montant d'argent ou tel revenu, on vous coupe les allocations familiales. A ce moment-là, ce ne sont plus des allocations familiales, c'est de l'aide sociale.

Je dis que c'est très nocif, très insidieux et c'est même très mauvais parce qu'est-ce qui va arriver? Déjà et malheureusement c'est connu, il y a des gens qui prennent de la drogue. Des chauffeurs de taxis vous le diront. Ils disent, moi je suis scandalisé, j'amène des femmes qui prennent de la cocaïne, qui se piquent et qui sont enceintes. Je leur dit pourquoi que tu es enceinte? Ils disent, ça me paie. Alors qu'est-ce qu'on fait. Moins les gens ont d'argent, plus vous leur dites, si vous avez des enfants, ça va être payant. Pensez-vous que c'est valable? Ce n'est pas valable, parce que c'est payant, l'État doit reconnaître que les gens qui ont des enfants ont plus de responsabilités que les autres. Donc, il doit y avoir une différence universelle, peu importe le revenu.

Ce que vous faites, c'est comme de dire à une compagnie, écoutez, vous faites 10 millions, vous n'avez pas le droit de déduire le salaire de vos employés, vous faites 10 millions, vous n'avez pas besoin de ça. Le salaire des employés sera déductible seulement pour les compagnie qui font un million et moins. Ceux qui ont 10 millions et plus, vous êtes capable de payer, c'est ça que vous dites. Mais commencez par le faire pour les compagnies, avant de le faire aux familles et commencez par «couper» tous les autres crédits inutiles qui sont de l'aide sociale à des gens qui n'en ont pas besoin. Mais quand quelqu'un a des responsabilités de plus parce qu'il a des enfants, on va le «couper». Il y a quelque chose qui ne marche pas. Il y a quelque chose qui est malsain.

Pourquoi vous faites ça, c'est pour ressembler aux États-Unis? Au fond de tout et nous on le sent très bien, c'est que les États-Unis qui n'ont plus d'eau, qui n'ont plus de place pour mettre leurs déchets, mine de rien, ne nous envahiront pas mais, mine de rien, très subtilement, ça va peut-être leur prendre 40 ans, c'est ça qui s'en vient, il veulent qu'on devienne un état américain et là, vous, vous allez dans le même sens que ça en «coupant» tout ce qui nous différencie des États-Unis et qui faisait notre fierté.

**Senator Cochrane:** With respect to the other part of the bill, Mme Dolment, do you feel that this supplement that people on social assistance will receive to assist them in re-entering the workforce will be sufficient to similarly assist women who are single parents?

**Mme Dolment:** Vous voulez dire les femmes monoparentales?

*[Traduction]*

was \$1,000 for two children, I could pay my debts, I could buy something that I had not been able to put together enough money to buy. So you have to look at both annual and monthly. You have to keep the father and mother elements. And especially you have to keep universality for all families and not say that because you have such and such an amount of money or such and such an income, we are going to cut off your family allowance. If you do so, it is no longer a family allowance, it is social assistance.

I am saying that it is very harmful, very insidious and even very bad because what is going to happen? It is already a known fact that there are unfortunately people who take drugs. Taxi drivers will tell you. They say: I am scandalized, I pick up women who are taking cocaine, who shoot up and who are pregnant. I ask them why they are pregnant. They say because it pays. So what are we doing? The less money people have, the more you tell them that if you have children, it will pay. Do you think that is a valid argument? It is not valid to say because it pays; the State should recognize that people who have children have more responsibilities than others. So there must be a universal difference, regardless of income.

What you are doing is like telling a company: Look, you are earning \$10 million; you are not entitled to deduct your employees' salaries. You are making \$10 million, and you don't need it. Employee salaries will be deductible only for companies making a million dollars or less. Those that make \$10 million or more can pay, that is what you are saying. But start by doing it for companies before doing it to families, and start by cutting all the other needless credits which are social assistance to people who do not need it. But they are going to cut off assistance when someone has additional responsibilities because he has children. Something is wrong here. Something is unhealthy.

Why are you doing this? To be more like the United States? Underneath it all — and we can sense it perfectly well — the United States, which has no more water, which has no more space to put its garbage, is imperceptibly invading us but, imperceptibly, very subtly — it may take them 40 years — that is what is coming: they want us to become an American state, and you are moving in the same direction as that by cutting off everything that differentiates us from the United States and which we are proud of.

**Le sénateur Cochrane:** Madame Dolment, en ce qui concerne d'autres volets du projet de loi, estimez-vous que le supplément que les assistés sociaux vont toucher afin de les aider à réintégrer le marché du travail sera suffisant pour aider les femmes qui élèvent seules leurs enfants?

**Ms. Dolment:** Do you mean women who are the heads of single-parent families?



[Text]

**Senator Cochrane:** The single parent.

**Mme Dolment:** C'est justement, on dit qu'ils veulent faire ça pour essayer de rationaliser le système. Quand on a fait des critiques, ils ont dit, vous ne comprenez pas le but du projet de loi C-80. C-80 n'est pas censé répondre à toutes les situations, c'est ça qu'ils ont répondu quand on disait qu'il n'y aurait pas d'argent. On ne peut pas répondre à toutes les situations injustes. Mais nous on dit, c'est justement, il faut absolument qu'on en vienne à la nature des programmes. Pourquoi le programme a-t-il été fait? C'est comme le régime des rentes du Québec et «Canada Pension Plan» qui donnent de l'argent admettons à des veufs qui font 50 000 \$, ce n'est pas fait pour ça, ce n'est pas fait pour être de l'aide sociale, ce sont des rentes. Là tout est mêlé, il faut qu'on démêle et dire tel programme c'est pourquoi.

Il ne s'agit pas d'aider les familles à un ou deux parents qui n'ont simplement pas assez de revenus ou qui ont des bas revenus. C'est de l'aide sociale ou d'autres programmes. Au Québec on a un programme à part qui aide les gens qui ont des petits revenus. Les familles monoparentales ont des crédits fiscaux. Il y a d'autres moyens pour aider les familles monoparentales. Ce n'est pas le but. Il faut revenir à l'essentiel et non pas se perdre, se disperser. C'est quoi un programme d'allocations familiales? C'est de faire une différence, c'est simple, entre les gens qui ont des enfants et les gens qui n'en ont pas. Alors il ne s'agit pas et je m'excuse, vous essayez de faire faire aux allocations familiales ce qu'elles ne sont pas censées faire. Il ne s'agit pas d'aider les familles monoparentales, c'est d'aider les gens qui ont des enfants. Combien coûte un enfant? Cela coûte tant. On va essayer le plus possible, évidemment, en période de récession, on ne peut pas aider beaucoup mais au moins uniformément parce qu'on a plus de dépenses que l'autre.

Après ça, deuxième volet, l'aide sociale entrera et troisième volet, en surplus, les familles monoparentales parce qu'elles ont plus de difficultés. Mais il ne faut pas tout mêler. Donc je voudrais qu'on en revienne à l'essentiel, l'universalité des allocations familiales. Il faut se battre uniquement sur ce plan-là. Les autres volets, c'est autre chose.

**Le sénateur Hastings:** Je vous remercie monsieur le président. Je vais poser mes questions en français à madame. Vous m'excuserez si je fais des erreurs. Tout d'abord, je voudrais vous féliciter pour votre exposé que vous nous avez donné ce matin. Comme mes collègues, je suis sûr que le gouvernement ne s'en occupe pas parce que nous avons eu la décision du comité hier. Nous en avons parlé aussi aujourd'hui. La semaine prochaine, je suis sûr que nous allons adopter le projet de loi tel quel. Alors cela est triste. Quand quelqu'un travaille comme vous sur le projet de loi et toutes ces choses et que la décision est prise.

[Traduction]

**Le sénateur Cochrane:** Les parents qui élèvent seuls leurs enfants.

**Ms. Dolment:** It's just that they say that they want to do that in order to try to rationalize the system. When we criticized it, they said: You do not understand the purpose of Bill C-80; C-80 is not supposed to respond to all situations. That is what they answered when we said that there would be no money. We cannot respond to all unfair situations. But we are saying it is precisely, that we absolutely have to consider the nature of the programs. Why was the program introduced? It is like the Quebec Pension Plan and the Canada Pension Plan, which admittedly give money to widowers who earn \$50,000. . . They are not intended for that. They are not intended to provide social assistance. They are pension plans. Everything is mixed up here. We have to sort it out and say why such and such a program exists.

The idea is not to assist families with one or two parents who simply do not have enough income or who have low incomes. This is social assistance or other programs. In Quebec, we have a separate program which assists people with low incomes. Single-parent families have tax credits. There are other ways of assisting single-parent families. That is not the purpose. You have to return to the essential point and not get lost, or get distracted. What is a family allowance program? It is simple. It is telling the difference between people who have children and people who do not. So the idea is not. . . Excuse me, you are trying to make the family allowance do what it is not supposed to do. It is not supposed to assist single-parent families; it is supposed to help people who have children. How much does a child cost? A child costs this much. We are obviously going to try, in a period of recession . . . We cannot help very much, but we can at least do it uniformly because we have more expenses than others.

After that, social assistance comes in as a second part and then single-parent families as a third part because they have more problems. But we must not mix it all up. So I would like us to come back to the essential point, the universality of the family allowance. We must fight solely on this ground. The other parts are something else.

**Senator Hastings:** Thank you, Mr. Chairman. I am going to put my questions to Madam in French. Please excuse me if I make any mistakes. First, I would like to congratulate you for your presentation which you have given us this morning. Like my colleagues, I am sure that the government will not take it into account because we received the committee's decision yesterday. We also discussed it today. Next week, I am sure that we are going to pass the bill as it stands. So it is unfortunate when someone like you should work on the bill and so on when the decision has already been reached.

[Text]

**Mme Dolment:** La décision est prise?

**Le sénateur Hasting:** Certainement nous avons eu la motion de clôture hier.

**Mme Dolment:** Quoi!

**Le sénateur Hébert:** C'est ce que je vous ai expliqué, madame, tantôt. Tout ça ne signifie rien.

**Mme Dolment:** Cela est impossible, vous l'avez dit, cela n'est pas entré dans ma tête.

**Le sénateur Hébert:** C'est une comédie, les jeux sont faits.

**Mme Dolment:** La motion de clôture a été adoptée?

**Le sénateur Hébert:** Oui, hier.

**Mme Dolment:** C'est vrai?

**Le sénateur Hasting:** C'est vous qui avez fait cette motion.

**Senator Di Nino:** Yesterday, we said that the hearing of witnesses would cease and we would then discuss the bill clause by clause, at which time the opposition or other members of the committee would certainly be welcome to make suggestions on amendments and we would deal with them. I do not think you are presenting the right picture.

**Mme Dolment:** Une motion de clôture, c'est tellement légal, il y a moyen de le savoir.

**Le sénateur Hébert:** Ce qui s'est passé hier à 4H30, la proposition du sénateur De Nino était à l'effet qu'on terminait les audiences publiques aujourd'hui. Par conséquent, la liste de tous les témoins comme vous, des groupes importants qui voulaient exprimer une opinion et nous aider à apporter des améliorations au projet de loi, on a dit non, on ne veut pas vous entendre. Cela finit ce soir à 7H. C'est fini. Il n'y a plus d'autres témoins qu'on veut inviter et même ceux qu'on invite pendant cette période-là, contrairement à ce que dit le sénateur, il n'est pas question de retarder. Par exemple, vous avez suggéré de retarder le projet de loi pour laisser le temps à la population canadienne de savoir ce qu'on est en train de leur faire. Non, ils ne veulent pas ça, c'est déjà prévu, la sanction royale va avoir lieu la semaine prochaine.

**Mme Dolment:** Mais ce n'est pas de la démocratie?

**Le sénateur Hébert:** Bien non, ce n'est pas de la démocratie. Absolument pas.

**Mme Dolment:** Est-ce qu'on vit avec Pinochet?

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, I should intercede here. If you want to play political games, let us do it in the Senate. This is a hearing. This is not where we play political games.

**Senator Bonnell:** This is where you played them yesterday.

[Traduction]

**Ms. Dolment:** The decision has been made?

**Senator Hastings:** Certainly, we received the motion of closure yesterday.

**Ms. Dolment:** What!

**Senator Hébert:** That was what I explained to you a moment ago, Madam. All this means nothing.

**Ms. Dolment:** That's impossible. You said it, but I did not realize it.

**Senator Hébert:** It is a farce; the outcome has already been determined.

**Ms. Dolment:** Has the motion of closure been passed?

**Senator Hébert:** Yes, yesterday.

**Ms. Dolment:** Is that true?

**Senator Hastings:** It was you who made the motion.

**Le sénateur Di Nino:** Nous avons dit, hier, que nous cessions d'entendre des témoins pour étudier le projet de loi article par article; lors de cette étude, l'opposition ou les autres membres du comité pourraient faire des propositions de modifications; nous pourrions alors en discuter. À mon avis, vous n'expliquez pas très bien la situation.

**Ms. Dolment:** A closure motion is perfectly legal. It is possible to know.

**Senator Hébert:** Yesterday, at 4:30, Senator De Nino moved that hearings should be concluded today. This means that a whole list of witnesses and important groups such as yours that wanted to make their views known and help us improve this legislation were told that their testimony was not required. Everything should be finished by 7 o'clock tonight. It is over. We do not want to invite more witnesses, even those we usually hear at this time, contrary to what the senator said. Taking more time is out of the question. You suggested for example that the bill be delayed to give the people time to realize what is being foisted on them. But the government wants none of that. It is settled: Royal Assent will take place next week.

**Ms. Dolment:** This is not democracy.

**Senator Hébert:** It has absolutely nothing to do with democracy.

**Ms. Dolment:** Are we living with Pinochet?

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, je tiens à intervenir. Si l'on veut jouer à des jeux politiques, qu'on le fasse dans l'enceinte du Sénat. Nous sommes en audience publique. L'endroit est mal indiqué pour des jeux politiques.

**Le sénateur Bonnell:** Vous y avez pourtant joué hier.



[Text]

**Senator Di Nino:** Our motion yesterday was that we would cease the hearing of witnesses.

**Senator Hébert:** Yes.

**Senator Di Nino:** It was not that we would make a decision. The Senate makes a decision. You do not make that decision; I do not make that decision. The Senate, in its wisdom, will make that decision. We will then report the bill to the Senate.

**Senator Hastings:** Tomorrow.

**Senator Di Nino:** Tuesday was my suggestion, not tomorrow—not that a decision has been made. There is no question that we will be dealing with the issues. We have a number of witnesses to do precisely that. If the bill is to be passed, the Senate is the body that will make that decision, not this group. We have been told by the officials that there is some urgency in passing it, for a number of reasons.

**Senator Hébert:** The election is one of them.

**Senator Di Nino:** Let me finish, please. I did not interrupt you.

The fact that it is opportune to make the adjustments would fit in well with the end of the tax year. They would like to ensure that all of the thousands and thousands of people who are getting this benefit will receive it in the first month of 1993—that is, January 20, 1993. To achieve that they need to be able to print all of the information people will require so that it can go out in November. They have, subject to the will of the Senate, tentatively set the date of November 2 for the distribution of information and December for the printing of the cheques.

**Mme Dolment:** We know that.

**Senator Di Nino:** It is for that purpose that they said that, if this is to be done, then let us do it at this time.

My motion dealt simply with the fact that we should go to the Senate and present the information to the Senate. After that the Senate will decide—not that we have made a decision on whether or not the bill should be approved. That is not up to me.

**Mme Dolment:** Ecoutez, c'est censé être important si cela a une valeur ou non. Ce sont les recommandations du comité.

**Senator Di Nino:** But we have not made our recommendation. The recommendation will be discussed tomorrow. What my honourable friends opposite are suggesting is that we have made a decision. The decision will be dealt with tomorrow when a study of the bill will be undertaken—that is, after we have heard the witnesses of yesterday and today, and after we hear the minister tomorrow morning.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** D'après la motion, on devait cesser d'entendre des témoins.

**Le sénateur Hébert:** C'est exact.

**Le sénateur Di Nino:** Il ne s'agissait aucunement de prendre une décision nous-même. C'est au Sénat de prendre une décision. Ni vous ni moi ne pouvons le faire. Le Sénat, dans sa sagesse, prendra la décision qui s'impose. C'est à nous de présenter des conclusions définitives au Sénat.

**Le sénateur Hastings:** Demain.

**Le sénateur Di Nino:** Pas demain. J'ai proposé mardi, mais aucune décision n'a été prise. Nous nous penchons sur certaines questions. Certains témoins nous aideront à le faire. C'est au Sénat et non à nous de prendre une décision sur l'adoption de ce projet de loi. Certains fonctionnaires nous ont dit qu'il est urgent de l'adopter pour certaines raisons.

**Le sénateur Hébert:** Notamment, les élections.

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi de terminer, je vous en prie. Je ne vous ai pas interrompu.

Les rajustements éventuels concorderaient avec la fin de l'exercice financier. On voudrait s'assurer que les milliers et les milliers de gens qui ont droit à cette prestation la recevront au cours du premier mois de 93, le 20 janvier pour être plus précis. Il faut donc être en mesure d'imprimer tous les documents contenant les renseignements nécessaires pour qu'ils puissent être expédiés en novembre. Si le Sénat y consent, bien entendu, on pourrait y envoyer ces renseignements le 2 novembre, ce qui nous permettrait d'établir les chèques au cours du mois de décembre.

**Mme Dolment:** Nous le savons déjà.

**Le sénateur Di Nino:** Voilà pourquoi ils ont dit que s'il fallait agir, il fallait le faire dès maintenant.

Dans ma motion, je disais tout simplement qu'il fallait faire appel au Sénat et lui communiquer certains renseignements. Ce sera ensuite au Sénat à décider; nous n'avons pas décidé d'adopter ce projet de loi ou de le rejeter. Ce n'est pas à moi de le faire.

**Ms. Dolment:** It is important to determine whether this is of any value or not. Those are the recommendations of the committee.

**Le sénateur Di Nino:** Mais nous n'avons pas fait de recommandation. Nous discuterons de la recommandation demain. Mes collègues d'en face laissent entendre que nous avons pris une décision. La décision sera prise demain au moment où nous entreprendrons l'étude du projet de loi, c'est-à-dire après avoir entendu les témoins d'hier et d'aujourd'hui, et après avoir entendu le ministre demain matin.

[Text]

**Senator Hébert:** And after less than two days of witnesses and of public hearing. That is a shame.

**Senator Stanbury:** During a referendum campaign also.

**Senator Di Nino:** Maybe that is why we should speed it up.

**Mme Dolment:** Mais si vous me le permettez, monsieur le président, je ne crois pas que les exigences d'envoyer un chèque le premier janvier à plusieurs personnes au prix de "couper" le chèque à beaucoup plus de personnes et aux gens les plus démunis, les femmes qui sont sans argent, que ce soit une raison valable, je ne crois pas que ce soit une raison valable.

**Senator Di Nino:** I do not think it is appropriate for me to respond.

**Senator Hébert:** Do not interrupt the witness.

**Senator Di Nino:** It is not appropriate for me to respond. This is not dealing with this issue.

**The Acting Chairman:** We are proceeding like this: Senator Hastings followed by Senator Bosa.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, avec l'exposé que vous nous avez donné ce matin, vous avez mentionné votre grande opposition au projet de loi du gouvernement. Vous avez dit que c'était injuste. Il y a beaucoup d'ignorance de la part du gouvernement à propos du système des affaires sociales. Vous avez aussi parlé de la pauvreté chez les enfants et de la violence dans les familles. Pensez-vous que le projet de loi que nous avons ici ce matin répond aux problèmes de la pauvreté chez les enfants et à la violence dans les familles. Est-ce qu'il propose des solutions? Est-ce que c'est une amélioration pour régler ces problèmes?

**Mme Dolment:** Je suis contente que vous posiez la question parce que justement, à propos de la violence familiale, les groupes qui sont venus cet été, entre autres un groupe qui s'occupait de la violence familiale a dit exactement ce que nous avons dit. On s'est rejoint sans même se consulter que c'était extrêmement dangereux de laisser les femmes sans aucun argent quand elles avaient des enfants. Quand elles n'ont pas d'enfants, il est facile de partir. C'est quand tu as des enfants, tu es ancrée, tu tiens à coeur tes enfants. C'est là que c'est le plus dangereux. Elles ont expliqué justement que l'allocation familiale était souvent la ligne de vie, ni plus ni moins, qui permettait souvent soit de se sauver ou au moins d'avoir le minimum ou au moins d'appeler «longue distance» ou de faire certaines petites dépenses qui leur permettent de surnager. Elles se noient mais elles peuvent surnager avec ça et c'est ça qu'on coupe.

Par contre, le gouvernement fait grand état qu'il s'occupe de la violence familiale. Il en a parlé pendant des mois de

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Et ce, après moins de deux jours de témoignages et d'audiences publiques. C'est une honte.

**Le sénateur Stanbury:** Au cours d'une campagne référendaire en plus.

**Le sénateur Di Nino:** C'est justement pourquoi nous devrions accélérer les choses.

**Ms. Dolment:** If I may, Mr. Chairman, I do not think the requirement to send a cheque by January 1<sup>st</sup> at the cost of cutting off cheques for many more people, including some of the neediest and women who do not have any money, is an appropriate justification.

**Le sénateur Di Nino:** Il ne m'appartient pas de répondre.

**Le sénateur Hébert:** N'interrompez pas le témoin.

**Le sénateur Di Nino:** Il ne m'appartient pas de répondre. Cela ne se rapporte pas à la question.

**Le président suppléant:** Je vais donner la parole au sénateur Hastings et ensuite au sénateur Bosa.

**Senator Hastings:** You mentioned in your statement this morning your deeply felt opposition to this government bill. You said it is unfair, and that there is a great deal of ignorance in this government about our welfare system. You also spoke of child poverty and family violence. Do you think this bill before us this morning is an answer to those problems? Does it provide any solution? Is it a first step to solve these problems?

**Ms. Dolment:** I am glad you ask that because other groups were heard during the summer on the family violence issue, namely one working in that very area, held views similar to ours. Without any prior consultation, we agreed that it was extremely dangerous to leave women who have children without any money of their own. Women without children can leave their home quite easily. When they do have children, they are tied to their home because they care for their children. That is the most dangerous situation. Those groups explained that family allowances were quite often a kind of lifeline, enabling them to escape violence or at least get the bare necessities of life, make a long distance call or purchase small items in order to survive. They are about to drown, but family allowances help them keep their heads above the water. It is those payments that will be cut.

This government makes a big deal out of its fight against family violence. For months, they told us they were dealing



[Text]

temps qu'il s'occupait de la violence familiale. Une commission a passé à travers le Canada. Par contre, je dois dire que je suis, que ces femmes ont fait un travail fantastique. Le comité sur la violence familiale qui a passé au Canada, nous y avons présenté un mémoire, ces femmes ont été extraordinaires. Je voudrais les féliciter. J'en profite, je ne sais pas si cela va se rendre, en tout cas. Il est beau de faire un comité pour voir ce qui se passe et prendre le pouls de la population par rapport à la violence familiale mais pendant qu'ils font le gros «show» sur la violence familiale, en douce, ce qui permet de se soustraire à la violence familiale. C'est une hypocrisie épouvantable. Ce n'est même pas intelligent. Je trouve que ce n'est même pas intelligent. On privilégie le court terme. On privilégie les élections qui s'en viennent pour envoyer un gros chèque.

Duplessis construisait des routes et puis il achetait des «frigidaire» et des choses avant les élections. Qu'est-ce qu'on fait là, on envoie des chèques aux gens les plus démunis pour pouvoir bien paraître mais en fait on ne s'occupe pas des vrais plus démunis qu'on ne connaît pas et qui est le quart-monde, qui sont les femmes et qui n'ont pas d'argent du tout.

Alors, je trouve que c'est un fouillis parce qu'on a tout mêlé, je trouve que c'est de la partisanerie, je trouve que c'est du court terme en sacrifiant le long terme et je trouve que non seulement c'est dangereux, c'est une bombe cette histoire-là. Non seulement ça, on vient de détruire l'identité du Canada, on est en train de détruire l'identité du Canada. Les programmes sociaux le plus important, c'était celui-là et là on s'américanise. On va s'américaniser avec le genre de Sénat qu'ils veulent faire puis là, on va faire ça en plus. Qu'est-ce qu'on attend pour devenir américains? On va être aussi inhumain qu'eux et là en votant ça, je crois que vous êtes le comité et si vous vouliez vous liguier ensemble et convaincre votre parti que ce n'est pas bon, surtout quand on voit les sondages et je ne veux pas tourner le fer dans la plaie mais quand on voit les sondages, vous n'aidez pas la population. Vous n'aidez pas à votre élection. Vous ne l'aidez pas avec ça. Les gens qui ne recevront pas leur chèque d'allocations familiales, les femmes, vous ne les entendrez pas, elles ne viendront pas ici, elles ne sont pas capables. Elles n'ont pas le temps. Par contre, elles vont voter ces femmes-là. Même pour le but qui est poursuivi par le Parti conservateur qui est de gagner ses élections, eh bien ils ne gagneront pas avec ça. Même pas pour le but qu'ils poursuivent.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, je vous remercie, je ne veux pas poser de questions au témoin parce que je pense qu'il est inutile de poser des questions. Sa présentation était très claire, très bonne. Je veux remercier madame Dolment. Je veux vous dire que le gouvernement n'acceptera pas des amendements à cette loi. Je suis convaincu qu'ils ont déjà décidé d'adopter cette loi comme elle a été présentée au comité.

[Traduction]

with this problem. A committee travelled all over Canada. But I have to admit that those women made a terrific contribution. We presented a brief to the committee on family violence when it was holding hearings throughout Canada. The work of those women was nothing short of extraordinary and I want to take this opportunity to congratulate them, although I am not sure my message will get through to them. It is all very nice to set up a committee to see what is going on and how the population feels about the issue of family violence, but the government, while putting up a great show on family violence, quietly removes the means women have to escape such violence. This is utter hypocrisy. It does not make sense. They see nothing but the short term and the next election, and that is why they want to send out a big cheque.

Duplessis used to build roads and give refrigerators before elections. What is being done now is that we are handing out cheques to those most in need in order to look good, but we are not really looking after those who would need it most, the so-called «fourth world» and the women who have no money at all.

The whole matter is a real mess because everything has been mixed up. It is partisan politics, and the long term is sacrificed for the short term. Not only is the situation dangerous, but it is also a time-bomb ticking in our hands. Moreover, we are throwing away our Canadian identity. The family allowances plan was our most important social program, but we are going the American way. With the Senate reform and this other initiative, we will resemble the Americans more and more. What are we waiting to become downright Americans? We will be as callous as they are. This committee could close ranks and convince the governing party that this is a bad bill. I do not want to belabour the point, but the polls being what they are, this kind of bill will not help the population, and it will not help your election with this measure. You will not hear from those women who will no longer get their family allowances cheque and they will not come here because they cannot. They do not have the time. But those women will vote. Winning the election is the goal of the Progressive Conservative Party, but they will not win with a bill such as this one.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I do not have any question for the witness. No question is needed because her presentation was quite clear and very good. I want to thank Mrs. Dolment. I think that the government will not accept any amendment to this bill. I am convinced that they decided to adopt this legislation unchanged as it was submitted to the committee.

[Text]

Having said that, Mr. Chairman, I would like to move, either now or a little later, in view of the conflicting testimony we heard this morning and last night from Mr. Shillington and Dr. Glossop, that, in order to enlighten the committee, perhaps at a later hour today, the committee might consider recalling the witnesses from the department so that we may question them on some of the points raised by those witness, of which we were not previously aware.

Senator Di Nino has stated that the last word has not been said, and that the matter has not yet been decided. However, perhaps the officials may rebut some of the points made by the witnesses.

**Senator Di Nino:** That is a good idea. May I suggest that that be incorporated with the minister's visit tomorrow? It would be appropriate to hear the minister and the officials.

**Senator Hébert:** It would save time and money if we have them together!

**The Acting Chairman:** If honourable colleagues would leave that with me, I will make some inquiries on their physical availability. We might have time today.

**Senator Hastings:** Or next week.

**Senator Hébert:** What is wrong with next week?

**Senator Di Nino:** I would like to ask a couple of very brief questions.

**Senator Bonnell:** Are we dealing with the motion?

**Senator Di Nino:** No. The chairman has asked that the motion be deferred until he deals with it.

**Senator Bonnell:** Is the motion withdrawn?

**Senator Bosa:** There is a witness present, and I do not know whether we have finished questioning Mme Dolment.

**Senator Bonnell:** If there is a motion is on the floor, dealing with that motion comes first, or the proposer of the motion should withdraw his motion. The chairman does not have the right to postpone the motion. Only the committee can call off the motion.

**Senator Hastings:** Senator Bosa said that at an appropriate moment he would move the motion. In other words, he has given notice that he will move the motion at an appropriate moment.

**Senator Bonnell:** The officials were here yesterday. We can talk to them till we are blue in the face. They have no more right than Senator Di Nino to change the regulations or the act. The minister is the only man who can do that. However, he refused to appear before the committee in the other place, and he has refused to come here. The minister who will

[Traduction]

Cela dit, monsieur le président, j'aimerais proposer, maintenant ou un peu plus tard, au vu des témoignages contradictoires de M. Shillington et du docteur Glossop, que nous avons entendus ce matin et hier soir, que, afin d'éclairer le comité, peut-être plus tard aujourd'hui, le comité envisage de rappeler les témoins du ministère pour que nous puissions les interroger sur certains arguments soulevés par ces témoins, que nous n'avions pas entendus auparavant.

Le sénateur Di Nino a affirmé qu'on n'avait pas entendu le dernier mot, que la question n'avait pas été résolue. Toutefois, les fonctionnaires pourront peut-être réfuter certains des arguments soulevés par les témoins.

**Le sénateur Di Nino:** C'est une bonne idée. Nous pourrions peut-être les entendre avec le ministre demain? Il serait bon d'entendre le ministre et les fonctionnaires.

**Le sénateur Hébert:** Si nous les recevons ensemble, cela permettrait d'économiser du temps et de l'argent!

**Le président suppléant:** Si mes collègues veulent bien s'en remettre à moi, je me renseignerai au sujet de leur disponibilité. Nous pourrions avoir du temps aujourd'hui.

**Le sénateur Hastings:** Ou la semaine prochaine.

**Le sénateur Hébert:** Pourquoi pas la semaine prochaine?

**Le sénateur Di Nino:** J'aimerais poser quelques questions très brèves.

**Le sénateur Bonnell:** Est-ce qu'il est question de la motion?

**Le sénateur Di Nino:** Non. Le président a demandé à ce que la discussion sur la motion soit reportée jusqu'à ce qu'il puisse prendre une décision à son sujet.

**Le sénateur Bonnell:** La motion est-elle retirée?

**Le sénateur Bosa:** Il y a un témoin de présent, et j'ignore si nous avons fini d'interroger Mme Dolment.

**Le sénateur Bonnell:** Si nous sommes saisis d'une motion, c'est la motion qui a priorité, ou alors l'auteur de la motion doit la retirer. Le président ne peut avoir le droit de reporter la motion. Seul le comité peut la reporter.

**Le sénateur Hastings:** Le sénateur Bosa dit qu'il proposera la motion en temps utile. Autrement dit, il a donné avis qu'il proposerait la motion au moment voulu.

**Le sénateur Bonnell:** Les fonctionnaires étaient ici hier. Nous pouvons leur parler jusqu'à plus soif. Pas plus que le sénateur Di Nino, ils n'ont le droit de modifier le règlement ou la loi. Le ministre est le seul à disposer de cette autorité. Toutefois, il a refusé de témoigner devant le comité à l'autre endroit, et il a refusé de venir ici. Le ministre qui témoignera



[Text]

appear tomorrow morning is not the Minister of Health, or the Minister of Finance.

**Senator Hébert:** Is he a minister at all?

**Senator Bonnell:** He is a junior minister.

**Senator Stanbury:** A small minister.

**Senator Bonnell:** A small minister has no right to control the government. He is not even in the cabinet. If he is, he is a minister responsible for something else. He cannot give us any direction. We may as well stop bluffing. Senator Di Nino made a motion yesterday to move closure, and that motion carried because there were enough votes on that side to overrule this side. One could say that the Senate made the decision yesterday. Senator Di Nino moved the motion and you, Mr. Chairman, put the motion.

**Senator Stanbury:** It was made by Harvey Andre before it came through Senator Di Nino.

**Senator Bonnell:** It is no longer social policy, it is financial policy. The government should just state that they intend to tax the poor people, widows and children.

**Senator Cochrane:** Mr. Chairman, this is very unfair to our witness.

**The Acting Chairman:** We will now conclude with questions from Senator Di Nino.

**Senator Di Nino:** I would like to congratulate the witness for her very spirited remarks. Mme Dolment made some interesting comments, of which I would like some clarification. In the final analysis, this is what we are here for. We are not here for confrontation but hopefully to learn something for the purpose of doing our job.

We have been told that some 84 per cent of families with children will receive this new benefit. I have no reason to disbelieve that. The situation you raised related to the additional 16 per cent. You used some rather strong expressions, at least expressions that when translated came across strongly.

I think you said that some women are going to have to live at the will of their husbands, some women who wish to escape abusive husbands, and some husbands refuse to take the responsibility. I believe these are comments that were translated from your statements.

I sadly agree that a number of women likely are in the kinds of situations you talk about, but, if I understand correctly, you are saying, whether the family income is \$1 million or \$10,000, the woman should still receive some compensation

[Traduction]

demain n'est pas le ministre de la Santé, ni le ministre des Finances.

**Le sénateur Hébert:** Est-il même ministre?

**Le sénateur Bonnell:** C'est un ministre de second rang.

**Le sénateur Stanbury:** Un petit ministre.

**Le sénateur Bonnell:** Un petit ministre n'a pas le droit de contrôler le gouvernement. Il ne siège même pas au Cabinet. S'il siégeait au Cabinet, il serait ministre responsable de quelque chose d'autre. Il ne peut rien nous dire. Autant cesser tout ce bluff. Le sénateur Di Nino a proposé hier la motion de clôture, et cette motion a été adoptée parce que les gens d'en face étaient plus nombreux que nous. On pourrait même dire que le Sénat a pris la décision finale hier. Le sénateur Di Nino a proposé la motion, et vous, monsieur le président, avez mis la motion aux voix.

**Le sénateur Stanbury:** La décision a été prise par Harvey André avant même que le sénateur Di Nino se prononce.

**Le sénateur Bonnell:** Il ne s'agit plus de politique sociale mais bien de politique financière. Le gouvernement n'a qu'à dire qu'il entend imposer les pauvres, les veuves et les enfants.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur le président, tout cela est très injuste envers notre témoin.

**Le président suppléant:** Nous allons maintenant conclure avec les questions du sénateur Di Nino.

**Le sénateur Di Nino:** Je tiens à féliciter notre témoin pour ses observations bien senties. Mme Dolment a fait des remarques très intéressantes, sur lesquelles j'aimerais avoir des clarifications. En dernière analyse, c'est pour cela que nous sommes ici. Nous ne sommes pas ici pour nous affronter, mais bien pour apprendre quelque chose qui nous aidera à faire notre travail.

On nous a dit que près de 84 p. 100 des familles ayant des enfants recevront cette nouvelle prestation. Je n'ai aucune raison de réfuter cela. La situation que vous avez évoquée concerne les 16 p. 100 qui restent. Vous avez employé des termes non équivoques, ou du moins qui paraissaient sans équivoque en traduction.

Vous avez dit, je crois, que certaines femmes vont devoir vivre dans la dépendance complète de leurs maris, que certaines femmes voudront fuir des maris violents et que certains maris refusent de prendre leurs responsabilités. Je crois que ce sont les termes que j'ai entendus dans la traduction de votre déclaration.

Je crois moi aussi, malheureusement, que bon nombre de femmes vont se retrouver dans les situations que vous dites, mais, si je vous comprends bien, vous dites que, que le revenu familial soit un million de dollars ou de 10,000 \$, la femme a

[Text]

in order to have a certain amount of independence. Is this what you are saying?

**Mme Dolment:** Malheureusement, il y a deux éléments. Ce n'est pas un revenu pour la femme, c'est un revenu pour les enfants. Ce n'est pas une compensation pour que la femme s'occupe des enfants. Les gens ont toujours tout mêlé. Il y a eu des fouillis épouvantables là-dedans. Ce n'est pas cela. C'est simplement un revenu garanti. Le système a dit, et quand on regarde l'ensemble du système c'est cela, dès notre naissance, on a le droit de recevoir l'essentiel pour se nourrir, se vêtir et d'avoir un toit sur la tête ainsi que les médicaments nécessaires en cas de maladie.

Toute personne qui naît a droit à cela. Et vous l'avez. Il y a le revenu garanti positif et négatif. Le revenu garanti existe actuellement. Les seules personnes qui sont coupées du revenu garanti ce sont les femmes qui sont à la maison.

Alors, quand vous faites de l'argent, vous avez le crédit d'impôt personnel de base qui est une compensation, vous pouvez l'appeler compensation si vous voulez, pour pourvoir à vos besoins essentiels. Donc, le premier 5 000 piastres d'argent que vous faites, n'est pas imposé et cela vous donne 2 000 piastres par année, si l'on prend le provincial et le fédéral, dans vos poches d'impôts de moins à payer, que vous avez pour vos besoins essentiels, vous, qui faites 80 000 piastres, par exemple.

Si vous ne travaillez pas, cela devient positif. Le revenu garanti c'est de l'impôt négatif, c'est un revenu garanti. Vous avez moins d'impôt à payer, donc, vous avez 2 000 piastres dans vos poches.

Si vous ne faites pas du tout d'argent, c'est positif, c'est-à-dire qu'on vous envoie un chèque pour les besoins essentiels comme la nourriture, et caetera. Quand vous avez 65 ans, il n'y a plus d'aide sociale, vous recevez la pension de vieillesse et le supplément de revenu garanti. Malheureusement par peur des personnes âgées, parce que le gouvernement est lâche, ce qu'il a fait en 1984, vous vous en souvenez, l'incident Charlie Brown, où j'ai trouvé tellement ridicule et idiot ce que la femme âgée est allée dire sans faire la distinction entre les personnes âgées riches et les personnes âgées pauvres. Ils ont eu tellement peur, qu'ils ont reculé et ils auraient dû enlever la pension de vieillesse aux personnes âgées de 65 ans et plus qui ont de l'argent. Elles n'en ont pas besoin. C'est un revenu garanti. Ils ont trois revenus garantis. Ils ne l'ont pas enlevé. Ils l'ont gardé pour les enfants. Et là, ils veulent l'enlever.

Les enfants ont droit à un revenu garanti pour les besoins essentiels, peu importe qu'ils soient riches ou pauvres. Ils ont droit à cela, que ce soit un crédit d'impôt négatif ou un positif: si l'enfant est pauvre il reçoit un chèque, s'il a plus d'argent

[Traduction]

tout de même droit à une compensation quelconque pour conserver un certain degré d'indépendance. Est-ce bien ce que vous dites?

**Ms. Dolment:** Unfortunately, there are two aspects here. This is for children, not for women. It isn't meant to compensate women for taking care of their children. People always get this wrong. There has been a lot of confusion about this. It isn't compensation. It's simply a guaranteed income. Under our system, as soon as we are born we are entitled to the basics in the way of food, clothing and shelter, as well as medicine when we are sick.

Everyone is entitled to that at birth. And we get it. We have that. We have something called a positive and negative guaranteed income. The guaranteed income exists, and the only people who are cut off from this guaranteed income are women in the home.

If you make money, you get the basic personal tax credit, a kind of compensation—if you want to call it that—to help meet your basic needs. So the first \$5,000 you make isn't taxable, which means \$2,000 a year—federal and provincial income tax combined—less to pay, which you can spend on your basic needs, and I am talking, for instance, about people who make \$80,000 a year.

If you don't work, it becomes positive. The guaranteed income is a negative tax. It's income you can depend on. You have less tax to pay, so you keep \$2,000 in your pocket.

If you make no money at all, it's positive. In other words, they send you a cheque for basic needs like food, and so forth. Once you are 65, there are no more welfare payments. You get the old age pension and the guaranteed income supplement. It is really too bad what the government did back in 1984, when it caved in to seniors—I think you remember the Charlie Brown incident and what this elderly lady said—without making any distinction between rich and poor senior citizens. The government was so scared it backtracked, but it should have taken the old age pension away from people aged 65 and over who have money. They don't need it. It's guaranteed income. They have three guaranteed incomes. But they didn't take it away. They kept it for children, but now they want to take that away.

Children are entitled to a guaranteed income for basic needs, whether they are rich or poor. They are entitled to it, whether it is a negative or positive tax credit. If a child is poor, it gets a cheque. If there is a little more money, it is a tax



[Text]

c'est un crédit d'impôt ou bien pour la femme par filet de sécurité. On sait que dans des familles il y a des pères qui ne donnent pas toujours ce qu'il faut aux enfants. Alors, le filet de sécurité c'est donnée à la mère.

Il y a eu une cause d'ailleurs et on s'est battu contre cela au Québec, ils ont voulu dans cette cause-là, à cause de la Charte des droits et libertés, enlever l'allocation familiale versée aux femmes en disant que l'égalité c'est de donner également aux pères ou aux mères. On s'est battu parce que c'est la mère qui s'occupe des enfants et que très souvent elle n'a pas un sou, donc, on l'a laissé à la mère.

Donc, l'allocation familiale c'est un filet de sécurité en plus d'être un revenu garanti peu importe le revenu. Ce n'est pas parce que la femme est à la maison et qu'elle lave la vaisselle de son mari ou ses chaussettes, on veut couper l'universalité alors qu'on la laisse aux autres. C'est illogique.

En plus, on tombe dans un autre volet qui est celui de l'humanité et des situations particulières de violence. Nous disons que même si ce revenu est pour les enfants, cela peut servir à protéger la femme et ses enfants. Quand vous dites que 84 pour cent qui vont le recevoir, d'une certaine façon, cela est vrai et ce ne l'est pas. Mais ils jouent toujours sur les deux. Si vous recevez 10 \$ par mois, écoutez, ce montant est inclus dans les 84 pour cent. Mais où allez-vous avec 10 piastre par mois? Vous avez inclus tout le monde qui vont recevoir un petit chèque de deux ou de trois piastre, c'est à partir de 26 000 \$ par année que cela va commencé à diminuer.

Quand vous dites 84 pour cent, c'est vrai et c'est faux en même temps parce que recevoir cinq piastre par mois, ça va donner quoi? Mais il est compté dans votre 84 pour cent. En fait, c'est bien plus que cela, c'est peut être 60 pour cent qui ne le recevront pas comme ils le reçoivent actuellement. Il aurait fallu comparer à ce qu'ils reçoivent actuellement et c'est à partir de 26 000 \$ que cela va commencer à diminuer.

**Senator Di Nino:** Just as a brief comment, I have been in the Senate a couple of years, but I hadn't realized I had aged so much that I looked 65. I am far away from being 65. That is just a little aside.

**Mme Dolment:** Je vous ai parlé comme représentant du Sénat et non pas personnellement. Je n'aurais pas dû.

**Senator Di Nino:** My last question is just for clarification. I understand that the cases that concern you are the families where violence exists, drugs are involved, where there are abusive husbands and husbands who will not assume their responsibilities, but in which, despite those things, the wife decides to stay in the family for whatever reason, rightly or wrongly; and you are concerned about the number of families in which this occurs. That is not a judgment call, because many of the wives would leave, and of course if they were to leave they would receive full benefits. They would receive

[Traduction]

credit or the safety net that goes to the woman. Since in some families, fathers don't always provide for their children, the safety net goes to the mother.

In fact, there was a case, and we fought against that in Quebec, when they wanted to use the Charter of Rights and Freedoms to stop family allowances being paid to women, because equality meant that it could be given to either parent. We fought that, because the mother takes care of the children and often she doesn't have a cent, so women were allowed to keep it.

Family allowance is a safety net, in addition to being a guaranteed income, whatever the family income happens to be. It's not because the woman is at home and washes her husband's dishes or his socks. They want to cut universality but maintain it for other programs. It doesn't make sense.

Another aspect is the sometimes violent situations in the home. We maintain that although this income is for children, it can be used as a form of protection for women and their children. When you say 84 per cent, it's true, but then again it isn't. There are always two sides to this. If you get \$10 a month, that amount is included in the 84 per cent. But what can you do with \$10 a month? You include everyone who will get a tiny cheque for \$2 or \$3, and after \$26,000 a year, it starts going down.

When you say 84 per cent, it's not the whole truth, because what difference will \$5 a month make? But you include that in your 84 per cent. In fact, maybe as many as 60 per cent won't receive it the way they are now. You should have compared with what they are receiving now, and it starts going down at \$26,000.

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi de noter, en passant, que je suis au Sénat depuis quelques années mais que je ne m'étais pas rendu compte que j'ai tellement vieilli que j'ai l'air d'avoir 65 ans. Je suis loin de cette âge.

**Ms. Dolment:** I spoke to you in your capacity as senator, not on a personal level. I shouldn't have.

**Le sénateur Di Nino:** Ma dernière question ne vise qu'à obtenir des clarifications. Je crois comprendre que les cas qui vous inquiètent sont les familles où la violence existe, où l'on consomme de la drogue, où il y a des maris violents ou des maris qui ne prennent pas leurs responsabilités, mais où, en dépit de tout cela, la femme décide de rester avec sa famille pour des raisons quelconques, bonnes ou mauvaises; et vous vous inquiétez du grand nombre de familles où ce genre de situation se produit. Il ne s'agit pas de juger qui que ce soit, parce qu'un grand nombre de femmes partiraient, et bien sûr,

[Text]

handsome benefits under this particular system. You are saying it is those cases for which you have the most concern.

I am not sure if this is a fair question, but do you have any idea of what percentage that would be?

**Mme Dolment:** On ne peut pas le savoir. Là où les cas sont les plus dramatiques, c'est dans les familles les plus aisées ou les plus relevées, si je peux dire cela, par exemple, des professeurs d'université, des hauts fonctionnaires, et ceata. On reçoit des téléphones de ces femmes-là ou on en connaît, qui ne diront jamais qu'elles sont traitées de cette façon-là. C'est la honte pour elles de le dire. On le sait seulement quand elles arrivent finalement à divorcer.

Souvent, comme vous le dites, elles vont finir par se divorcer. Mais avant de se décider, plusieurs sont tellement démolies justement parce qu'elles n'ont plus aucune dignité, elles n'ont pas d'argent, elle n'ont rien. C'est très difficile. Elles sont démolies moralement. Elles ont de la misère. C'est une espèce de phénomène qu'est la situation de ces femmes-là qui vont être battues 27 fois avant de partir. Elles vont finir par partir peut-être, mais c'est très lent. Au moins cet argent-là leur permettait de surnager. C'est là juste un volet du problème.

Le volet fondamental c'est le fait qu'on est en train d'abolir et d'amputer notre système du programme social le plus important et qu'on le transforme en aide sociale.

Non seulement cela et je m'excuse, mais je vais vous relater un petit fait: j'ai parlé à une Française de Grenoble qui était venue au Canada pour un congrès de professeurs de mathématique. Donc, c'est une femme qui sait compter puisqu'elle était professeur de mathématique. Je me suis informée auprès d'elle, sur le fonctionnement du système des allocations familiales en France. Ce qu'elle m'a répondu nous explique un petit peu le phénomène raciste en France. Elle dit qu'il y a des gens qui arrivent au pays et qui ont trois ou quatre femmes et ils ont plusieurs enfants, jusqu'à 20, 25 enfants. Ces gens-là ont le droit d'aller en France. Ce qui arrive c'est que ces gens-là, qui souvent ne travaillent pas pour X raisons, prennent de la classe moyenne tout l'argent pour leurs enfants parce que c'est donné.

En France c'est un peu comme le système que nous avons au Canada, si ils ont deux ou trois enfants ils en reçoivent plus. Alors, cette dame m'a dit qu'il y a une révolte des gens qui sont de revenu moyen qui disent: pourquoi est-ce qu'on encourage uniquement (je ne dis pas qu'il ne faut pas les aider ces gens-là), les gens à bas revenu, alors que les autres ont leur coupe les fonds? Il y en a encore des allocations en France mais ils sont en train de les couper graduellement. Au Canada on les coupe carrément.

[Traduction]

elles auraient droit à des prestations complètes si elles paraient. Dans ce système-ci, elles recevraient des prestations appréciables. Vous dites que ce sont ces cas qui vous préoccupent le plus.

Je ne suis pas sûr s'il s'agit-là d'une bonne question, mais avez-vous une idée quelconque du pourcentage que cela représenterait?

**Ms. Dolment:** There is no way of knowing. We find some of the most tragic cases in the families of the rich and the well-educated, including university professors and senior public servants. We get phone calls from these women or we know them personally, and they will never admit to being treated this way. They are too ashamed to say so. We don't know about it until they finally get a divorce.

As you say, they will often end up getting a divorce. But before making that decision, there are many women who are utterly destroyed because they are left without a shred of dignity, no money, nothing. They have an extremely hard time. They are completely demoralized. We see women who finally decide to leave after twenty-seven beatings. They may leave in the end, but it takes them a long time to decide. At least with the money they could survive. That is just one aspect of the problem.

Basically, the government is taking the most important social program in our system and turning it into a form of social assistance.

I could say more about this, but I would like to tell you about a conversation I had with a French woman from Grenoble who was in Canada for a conference of mathematics teachers. This is a woman who obviously knows figures. I asked her about the family allowance system in France. Her answer explained part of the racist phenomenon in France. She said that some people who entered the country had three or four wives and as many as 20 or 25 children. These people were legally entitled to enter the country. What happens is that these people, who often don't work, for whatever reason, take the money from the middle class for their children. The government gives them the money.

In France, the system is similar to what we have here in Canada. When people have two or three children, they get more money. This woman told me that middle-income groups were starting to complain: Why do they only give benefits to low-income people (I am not saying they shouldn't be helped), while other people are being cut off? They still have allowances in France, but they are gradually being phased out. In Canada, they are being cut, period.



[Text]

On ne peut pas favoriser juste les gens à bas revenu parce que vous allez avoir un phénomène de travail au noir, de fraude et on sait qu'il y a beaucoup de fraude. Il y a énormément de fraude. Je demeure dans un édifice appartement et le type qui vient réparer l'édifice a de l'argent mais il travaille au noir. Tout les gens qui viennent réparer l'édifice travaillent au noir. Tous ces gens-là vont pouvoir profiter de cette allocation-là. Mais les gens qui ont des revenus fixes comme, par exemple, les fonctionnaires, ils ne pourront pas le réclamer mais tous les gens qui travaillent au noir et qui font beaucoup plus d'argent que ce monde-là, vont pouvoir en profiter ainsi que tous les autres, comme je vous le disais, les drogués et tous ces gens-là. Il y a des gens qui font des enfants pour avoir de l'argent. Ce ne sont pas ces gens-là qui devraient avoir des enfants. Il y en a beaucoup, vous seriez surpris du nombre.

C'est malsain et c'est mal fait. Je ne dis pas qu'il ne faut pas aider ceux dans le besoin, mais vous n'avez pas le droit de couper l'universalité. Le message que vous passez n'est pas correct et il n'est pas équitable. Je comprends qu'il faut passer ce projet de loi parce que vous croyez qu'il faut envoyer les chèques d'allocation familiale le premier janvier. Je vous dis: tenez-vous debout honorables sénateurs! Et, surtout les femmes sénateurs qui connaissez ces situations-là, je ne comprends pas que vous n'ayez pas le droit de vous tenir debout. La loi est là de votre côté. Vous avez le droit, honorables sénateurs, de dire "non". Montrez-nous que le Sénat n'est pas là pour rien.

**Le président suppléant:** Madame Dolment, au nom des honorables sénateurs du comité, je vous remercie infiniment pour votre témoignage très important. Si vous voulez bien apporter nos meilleurs aux membres du Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF).

**Mme Dolment:** J'avais demandé si l'on avait distribué notre mémoire. Je l'ai en français et en anglais car on a traduit notre mémoire que nous avons présenté à la Chambre des communes, est-ce que vous l'avez reçu?

**Le président suppléant:** Oui, madame Dolment. Nous en avons une copie.

**Mme Dolment:** Pas celui-là, pas le communiqué de presse mais bien tout le mémoire qui a été traduit en anglais cet été. Est-ce que vous l'avez reçu?

**Le sénateur Hébert:** Pas celui là, pas encore. On n'a pas eu le temps de le voir. On va l'avoir un jour. Peut être dans deux semaines.

**Mme Dolment:** Quand le projet de loi sera passé. Je vous remercie, cela m'a fait plaisir de vous rencontrer et je mets ma confiance en vous.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, we now welcome Mr. Ken Battle, who is from the Caledon Institute of

[Traduction]

We can't focus on low-income groups exclusively, because this will encourage clandestine labour and fraud, and there is certainly a lot of fraud nowadays. I live in an apartment building, and the man who does repairs has money but doesn't declare this income. All the people who do the repairs on the building are working on the sly. And all these people will be able to take advantage of this allowance. People on fixed incomes, like public servants, won't be able to claim the allowance, but all those people who are moonlighting and making a lot more money will be able to take advantage of these benefits, just like all the others, the drug addicts and what-have-you. Some people even have kids to make money. These are the people who shouldn't have kids, and there are a lot of them around.

It's not a healthy situation, and it is not a good system. I am not saying we shouldn't help people in need, but you have no right to cut universality. The message you are sending is not the right one and it isn't fair. We realize this bill has to be passed because you feel you must send out the family allowance cheques on January 1. Honourable senators, I say: Don't give in! And especially the women in the Senate who are familiar with these situations. I don't understand why you can't stand up for your principles. The law is on your side. Honourable senators, you have the right to say no. Show us the Senate is here for a purpose.

**The Acting Chairman:** Mrs. Dolment, on behalf of the honourable senators on this committee, I want to thank you for your very important testimony. Please send our best regards to the members of the Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF).

**Ms. Dolment:** I asked whether our brief had been distributed. I have copies in French and English, since the brief we submitted to the House of Commons was translated. Did you receive it?

**The Acting Chairman:** Yes, Mrs. Dolment. We have a copy.

**Ms. Dolment:** Not that one, not the press release but the whole brief that was translated into English this summer. Did you get it?

**Senator Hébert:** Not that one. Not yet. We haven't had time to look at it. We will get it some day. In two weeks, maybe.

**Ms. Dolment:** After the bill is passed. Thank you. It was a pleasure to meet you, and I am counting on your support.

**Le président suppléant:** Chers collègues, nous accueillons maintenant M. Ken Battle, du Caledon Institute of Social

[Text]

Social Policy. We invite him to commence with a presentation followed by questions from honourable senators.

**Mr. Ken Battle, Caledon Institute of Social Policy:** Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the invitation to testify. I am joined by my colleague, Sherri Torjman, who is a well-known social analyst in Canada who has worked with me on this issue.

I am sure many of you have never heard of my organization since it was started in January of this year. It is a private organization for social policy analysis and public education.

Although the organization is new to this field, I am not. I have been around for a number of years. I am sure some of you know me. I was the Director of the National Council of Welfare for 10 years, which is where I worked for most of my career. I have done a lot of work on poverty, social policy and a good deal of work in the area of child benefits. Indeed, I did some work for this very committee a couple of years ago for its report on children in poverty, with particular emphasis on options for child benefits. Thus, I am fairly familiar with this area.

With respect to Bill C-80, I suppose our organization has analyzed this legislation more than anyone else around. We put out a couple of products early on, including an "op ed" in the *Globe and Mail* and a couple of briefing documents. The one I will talk to today, which the clerk has passed around to you, summarizes our analysis of the proposal. I will be referring to it in my remarks to you.

Before I get into doing the criticisms of the proposal, which is the thing I obviously want to bring to you most, I want to say that we were most careful in our analysis. In this respect I carry forward the tradition of the National Council of Welfare in trying to be as balanced as possible in performing a critique of a proposal or an existing program. I only know the field of social policy, but it is so rife with misinformation, myths and misconceptions that almost every time I do a piece of analysis on an issue we have to reinvent the wheel, as it were, and try to explain to people what reality is. Reality is something which never seems to want to intrude into people's views on social programs.

We were most careful in our analysis to point out what we saw as the strengths of the government's proposal. Indeed, on pages 9 and 10 of our booklet, our "counter-white paper" as I like to call it, we list some of the points that we think are good points about the government's proposal. I will not go through those now, except to say that, mainly, there are some design

[Traduction]

Policy. Nous l'invitons à faire son exposé, après quoi mes collègues lui poseront des questions.

**M. Ken Battle, Caledon Institute of Social Policy:** Je vous remercie, monsieur le président. Je vous remercie de m'avoir invité à venir témoigner. Je suis accompagné de ma collègue, Sherri Torjman, qui est une experte des affaires sociales bien connue au Canada et qui a travaillé avec moi sur cette question.

J'ai la certitude que nombre d'entre vous n'ont jamais entendu parler de mon organisation, étant donné qu'elle a été fondée en janvier dernier. Il s'agit d'une organisation privée qui se voue à l'analyse de la politique sociale et à la sensibilisation publique.

Mon organisation est peut-être nouvelle dans ce domaine, mais ce n'est pas mon cas. Il y a bon nombre d'années que je suis dans le circuit. Certains d'entre vous me connaissent déjà, j'en suis sûr. Pendant 10 ans, j'ai été directeur du Conseil national du bien-être social, où j'ai passé le plus clair de ma carrière. J'ai fait beaucoup de recherche sur la pauvreté, la politique sociale et dans le domaine des prestations pour les enfants. Je me rappelle même avoir travaillé pour votre comité il y a quelques années, à l'époque du rapport sur la pauvreté chez les enfants, et je m'étais intéressé particulièrement aux diverses prestations pour les enfants. C'est donc un domaine que je connais assez bien.

Pour ce qui est du projet de loi C-80, je crois pouvoir dire que notre organisation a analysé ce projet de loi plus que quiconque. Nous avons publié quelques textes dès le début, notamment une lettre à la rédaction dans le *Globe and Mail* et quelques mémoires. Le texte de mon exposé d'aujourd'hui, que le greffier vous a remis, résume notre analyse du projet de loi. Je m'y reporterai au cours de mon exposé.

Avant d'aborder les objections au projet de loi, que je tiens à vous communiquer par-dessus tout, de toute évidence, je me dois de souligner le soin extrême que nous avons mis dans notre analyse. En ce sens, je n'ai fait que poursuivre la tradition du Conseil national du bien-être social, qui a toujours recherché le plus grand équilibre possible dans son examen des projets de loi ou des programmes. La politique sociale est le seul domaine que je connaisse, mais comme la mauvaise information, le mythe et le préjugé y règnent en maître, presque chaque fois que j'entreprends une analyse, il me faut réinventer la roue en quelque sorte pour expliquer aux gens en quoi consiste la réalité. La réalité est presque toujours absente de l'idée que les gens se font des programmes sociaux.

Dans notre analyse, nous nous sommes efforcés de dégager ce que nous croyons être les points forts du projet de loi du gouvernement. Vous trouverez d'ailleurs aux pages 9 et 10 de notre brochure, notre contre-livre blanc comme j'aime l'appeler, les éléments que nous tenons pour être les points forts du projet de loi. Je ne les mentionnerai pas pour l'instant,



*[Text]*

advantages in that there has been an attempt in the new legislation to rectify some of the complexities that have been built into the system over the years. Indeed, the child benefits system we now have is so complicated that virtually no one understands it, and I mean virtually no one, and that includes a lot of people who are commenting on it.

To the extent that it is integrating three programs into one and putting them on a consistent definition of income, in this case being family income, the new proposal is rectifying some of the problems with the current system that have been identified for many years. In that sense, I think the government is to be applauded.

Another advantage of the proposal is that it tries to improve, and partially succeeds in improving, child benefits to low-income families. Unfortunately, it does not go very far, as I will get to in a minute. However, there is an attempt to improve benefits for one group of the poor, i.e., working poor families. Although the amount of the increase is not large, it is still important to recognize that at least there is an acknowledgement that one group of the poor, the working poor, deserves some assistance that it has not received in the past.

The problem with the measure is twofold, just to put it simply before I get into the detailed critique. First, the program does not live up to the government's stated objectives. It will not do what the government says it will do. Second, it fails to rectify the most serious flaws in the current system.

From our point of view, it fails on two counts. It will not do what it is billed to do. It is really not that big a change from the current system. I am sure you have heard from witnesses who have told you something quite different. If I look at it in the broader context of the history of this part of Canadian social policy, I see a lot of smoke and mirrors in the new proposal. It is not all that different from the current system. In that respect it will carry forward some of the fatal flaws of the current system.

Let me review quickly a couple of these flaws with members of the committee. I am sure you have heard some of this from some of the witnesses, but I will go through it again.

One of the ways it is being billed—and some prominent editorialists have swallowed the propaganda—is that it is a big benefit to poor families. It is not. Families who are poor with children, who are on welfare, unemployment insurance or some combination thereof, will not get one penny more from the new program than they did from the old one. If they have

*[Traduction]*

sauf pour dire que, dans l'ensemble, cette nouvelle loi présente des avantages conceptuels qui permettront de supprimer certaines complications qui se sont greffées au système au fil des ans. En effet, le système des prestations pour les enfants que nous avons aujourd'hui est tellement compliqué que personne n'y comprend quoi que ce soit, absolument personne, même pas les nombreuses personnes qui ont des vues sur le sujet.

Dans la mesure où le projet de loi fusionne trois programmes et présente une définition logique du revenu, en l'occurrence le revenu familial, le nouveau projet de loi corrige certains problèmes du système actuel qui avaient été dégagés il y a plusieurs années. Sur ce point, je crois qu'il faut féliciter le gouvernement.

Le projet de loi présente un avantage supplémentaire dans la mesure où il vise à hausser, et il y arrive partiellement, les prestations pour enfants des familles à faible revenu. Malheureusement, le projet de loi ne va pas très loin, et j'y reviendrai dans un instant. Toutefois, on cherche à majorer les prestations pour un groupe de pauvres: c'est-à-dire, les familles des travailleurs à faible revenu. Même si l'augmentation n'est pas considérable, il convient tout de même de souligner qu'on reconnaît à tout le moins par là qu'il existe un groupe de pauvres, les travailleurs à faible revenu, qui méritent une aide qu'ils ne recevaient pas par le passé.

La principale lacune du projet de loi est double, pour dire les choses simplement avant d'entrer dans une critique détaillée. Premièrement, le programme ne répond pas aux objectifs que le gouvernement a annoncés. Le programme ne remplira pas les promesses que le gouvernement a faites. Deuxièmement, le programme est impuissant à combler les failles les plus béantes dans le système actuel.

À notre avis, il y a échec sur deux fronts. Le programme ne remplira pas ses promesses. Ce qui ne nous change pas beaucoup du système actuel. Je suis sûr que vous avez entendu des témoins qui vous ont dit tout à fait le contraire. M'appuyant sur le contexte plus vaste de l'histoire de cette mesure sociale canadienne, je constate que le nouveau projet de loi est surtout riche d'illusions. Ce qui ne diffère pas beaucoup du système actuel. En ce sens, le projet de loi se trouve à perpétuer certaines lacunes fondamentales du système actuel.

Les membres du comité me permettront de commenter brièvement certaines de ces lacunes. Je suis sûr que certains témoins vous auront fait les mêmes observations, mais je tiens à les faire tout de même.

On dit, entre autres, de ce projet de loi—et certains éditorialistes bien connus ont avalé cette propagande—qu'il s'agit là d'une mesure qui fera le plus grand bien aux familles pauvres. Ce n'est pas le cas. Les familles pauvres qui ont des enfants, qui sont prestataires de l'assistance sociale ou de l'assurance-chômage ou d'une combinaison des deux, ne recevront pas un

*[Text]*

three or more children, they will receive \$75 more per year for the third and subsequent children. Some 88 per cent of Canadian families with kids have one or two children, so we are not talking about many families who will receive that \$75 more per year.

Working poor families will receive an earned income supplement which was designed into the new program. That is \$500 per family per year. They are the only group of the poor who will receive any increase in their child benefits, and the amount is \$500. One of the problems with that, of course, is that it resurrects the age-old distinction in social policy, much of which we inherited from the Elizabethans, between deserving and non-deserving poor. That is one problem with saying, "Okay, we will give a larger benefit to one group among the poor, but not help another group of the poor." Kids are kids. It does not matter whether they are in a working poor family or a welfare poor family, they are poor by all the measures that we use in Canada.

We have a proposal that will raise an invidious distinction between one group of poor and another. By the way, that does not mean that I do not think working poor Canadians need assistance, and I will come back to that point later. I do not think it should be delivered through the child benefit system. There are other ways of helping the working poor.

I would like to point out what I see as the major problem with the new benefit. To give you a bit of background in this regard, I am a lone voice in the wilderness on this matter. I have been talking about it since 1982, when the Liberals brought down their "six and five" budget. We have been trying consistently to point this out to people since 1985. In 1985, in Mr. Wilson's first budget, you will all recall the attempt to de-index partially the Old Age Pension and the flurry that that caused. Senior groups rose in arms. We can all remember that period.

At the same time that people were fighting this battle over Old Age Pensions, they were losing in a lot more areas. They were losing on the income tax system and the child benefit system. The same budget that tried, and failed, to de-index Old Age Pensions succeeded in de-indexing child benefits and the income tax system. That has done an enormous amount of damage to families with kids, particularly poor and lower middle-income families with kids. The new legislation continues that process of not protecting the benefit fully from inflation.

*[Traduction]*

sou de plus qu'avant. Si elles ont trois enfants ou plus, elles toucheront 75 \$ de plus par année pour le troisième enfant et ceux qui suivront. Près de 88 p. 100 des familles canadiennes ayant des enfants n'en ont pas plus d'un ou deux, donc les familles qui toucheront ces 75 \$ de plus par année ne seront pas nombreuses.

Les familles des travailleurs à faible revenu recevront le supplément de revenu que prévoit le nouveau programme. C'est-à-dire 500 \$ par famille, par année, c'est le seul groupe de pauvres qui touchera la moindre augmentation dans les prestations pour enfants, et ce montant est de 500 \$. L'une des difficultés ici, c'est que, bien sûr, on se trouve à ressusciter cette très ancienne distinction qu'on fait en matière de politique sociale entre pauvres méritants et non méritants, notion que nous avons héritée de l'époque élisabéthaine. Il est dur de dire: «Fort bien, nous allons accorder une aide considérable à un groupe de pauvres, mais nous ne ferons rien pour les autres groupes de pauvres.» Les enfants sont les enfants. Peu importe qu'ils soient d'une famille pauvre et laborieuse ou d'une famille pauvre qui vit de l'assistance sociale, tous ces enfants vivent dans ce que nous estimons être la pauvreté au Canada.

Ce projet de loi élèvera une distinction injuste entre les groupes de pauvres. En passant, je ne veux pas dire par là qu'il faut refuser toute aide aux Canadiens à faible revenu, et je reviendrai sur ce point plus tard. Je ne crois pas que cette aide doive venir du système des prestations pour enfants. Il y a d'autres moyens d'aider les travailleurs à faible revenu.

Je tiens maintenant à souligner ce que je pense être la principale difficulté de cette nouvelle prestation. Pour vous situer quelque peu, je vous dirai qu'il y a longtemps que je prêche dans le désert à ce sujet. Je parle de cette question depuis environ 1982, soit à l'époque où les Libéraux ont imposé leur budget de six et cinq pour cent. Nous nous efforçons d'attirer l'attention des gens sur cette question depuis 1985. Vous vous rappellerez tous qu'en 1985, M. Wilson, dans son premier budget, avait tenté de désindexer partiellement la pension de vieillesse, avec pour conséquence le tollé que vous savez. Les groupes de personnes âgées se sont mobilisés contre cette mesure. Nous nous souvenons tous de cette époque.

Au même moment où les gens menaient cette lutte pour les pensions de vieillesse, ils se trouvaient à perdre dans une foule d'autres domaines. Ils ont perdu du terrain pour ce qui concerne le système d'impôt sur le revenu et le système des prestations pour enfants. Le même budget qui a essayé, en vain, de désindexer les pensions de vieillesse a réussi à désindexer les prestations pour enfants et le système d'impôt sur le revenu. Ce qui a causé un tort considérable aux familles ayant des enfants, particulièrement aux familles à revenu faible et moyen qui ont des enfants. Le nouvel projet de loi maintient l'absence d'une protection complète pour les prestations.



*[Text]*

Richard Shillington, who appeared before you yesterday, did estimates for me a couple of years ago, when I was at the National Council of Welfare, that showed that we had lost about \$3.5 billion cumulatively out of child benefits alone between 1986 and 1990 because of partial indexation. I did an estimate of the new child benefit legislation that is slated to come into effect in January of 1993, projecting it through to the year 2000, which is no longer that far away. I estimate that over \$3.5 billion more will be taken out of the new child tax benefit by inflation as well. Of any single change that has been made to social policy in Canada in the last decade, that is the single most important feature, one which is almost universally ignored. It is ignored because it is hard to understand. It is ignored because it is a technical measure. However, it has been applied successfully to the income tax system, to child benefits, to the GST refundable credits and to federal transfers to the provinces for health and post-secondary education.

Billions and billions of dollars are being taken out of the tax and transfer system, and billions of dollars in additional income tax are levied on Canadians through that mechanism. Unfortunately, the debate still goes on about universality. People are missing the boat. The real issue is the erosion of benefits through partial indexation.

It does not matter whether you have a universal benefit or an income-tested benefit such as is proposed; either way poor and middle-income people will lose. The problem with partial indexation is that it is a regressive cut. It is lower-income Canadians who get hit hardest, in proportional terms, in terms of their loss of child benefits and in terms of their increasing income taxes.

Before I get back to child benefits, and because it is not unimportant, I wish to speak briefly to the GST. The only Canadians who will pay more and more GST every year are poor people. That is so because the GST refundable credit is only partially indexed, as is the income threshold. Fewer and fewer poor people will receive the maximum credit, and the maximum credit will get smaller and smaller. Therefore, the amount of GST that they pay will get larger and larger. That is another thing that has been absolutely and completely ignored in the talk about what is happening to social and tax policy and what is fair and what is not. To me, it is one of the most outrageous indicators of what has gone on, and it is almost completely ignored.

Child benefits are the same. It does not matter whether we have the current system, the system that is to be put in place or any other design that anyone can come up with. If it is not

*[Traduction]*

Richard Shillington, qui a témoigné devant vous hier, a fait des recherches pour moi il y a quelques années, à l'époque où j'étais au Conseil national du bien-être social, qui démontraient que nous avions globalement perdu environ 3,5 milliards de dollars, rien qu'en prestations pour enfants de 1986 à 1990, et ce, à cause de l'indexation partielle. J'ai évalué le coût de la nouvelle prestation pour enfants que prévoit la loi qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, en faisant une projection jusqu'à l'an 2000, qui n'est plus très loin. J'estime que l'inflation fera perdre plus de 3,5 milliards de dollars de plus à la nouvelle prestation fiscale pour enfants. De tous les changements qui ont été apportés à la politique sociale au Canada ces 10 dernières années, c'est sûrement l'aspect le plus important, et celui qu'à peu près tout le monde oublie. On l'oublie parce qu'il est difficile à comprendre. On l'oublie parce que c'est une mesure technique. Toutefois, on a réussi à appliquer cette mesure au système d'impôt sur le revenu, aux prestations pour enfants, au crédit remboursable de la TPS et aux transferts fédéraux aux provinces pour la santé et l'éducation postsecondaire.

Grâce à ce mécanisme, on prive le système d'impôt sur le revenu et de transferts de milliards et de milliards de dollars, et on prive les Canadiens de milliards de dollars en impôt sur le revenu additionnel. Malheureusement, le débat sur l'universalité se poursuit. Les gens manquent le bateau. Le vrai problème, c'est l'érosion des prestations que cause l'indexation partielle.

Peu importe que vous receviez une prestation universelle ou une prestation fondée sur le revenu, telle que celle qui est proposée: d'une façon ou d'une autre, les pauvres et les gens à revenu moyen vont perdre. La difficulté avec l'indexation partielle, c'est qu'il s'agit d'une coupure régressive. Ce sont les Canadiens aux revenus les plus faibles qui souffrent le plus, en termes proportionnels, parce que leurs prestations pour enfants diminuent et que leur impôt sur le revenu augmente.

Avant d'aller plus loin pour ce qui concerne les prestations pour enfants, j'aimerais parler brièvement de la TPS parce qu'il s'agit d'un sujet important. Les seuls Canadiens qui paieront toujours plus de TPS chaque année sont les pauvres. Il en est ainsi parce que le crédit remboursable de la TPS n'est que partiellement indexé, tout comme le seuil du revenu. De moins en moins de pauvres recevront le crédit maximum, et le crédit maximum sera de plus en plus réduit. En conséquence, le montant qu'il paie pour la TPS ne fera qu'augmenter. C'est un élément qui a été totalement omis dans le débat sur l'équité de la politique sociale et fiscale. Pour moi, c'est l'un des indicateurs les plus scandaleux de ce qui s'est fait, et à peu près personne n'en parle.

Il en va de même pour les prestations pour enfants. Il importe peu de conserver le système actuel ou de mettre en place le système qu'on propose, ou toute autre mesure qu'on

## [Text]

protected against inflation, it is not worth a damn. That is what will happen, and it is not inconsequential. We are looking at substantial cuts in benefits over the years. We have printed estimates in the little pamphlet, and I can give you facts and figures until they come out of your eyeballs if you want statistics to show that these changes will hurt poor people.

Let us go back in our work to the one group among the poor who will get something more out of the tax benefit—the working poor. They will receive \$500 more in 1993 because of the earned income supplement. In 1994, they will get less than that. In 1995, they will get less than that again, and so on and so forth. It will keep going down.

In addition, the amount of the threshold for the payment of all these benefits will get lower and lower. There is an invisible lowering of the benefit which is sneaking through virtually unrecognized. When I say “unrecognized”, I mean it is impossible for a normal Canadian, a Canadian parent or a member of Parliament or a senator or the media or anybody, to sit there and figure out the damage being done by partial indexation, because you literally need a computer model to do it.

That is what I do. I do it for a living, but most people do not. They do not sit there when they are filling out their income tax and try to figure out how much benefit was received and whether tax brackets and non-refundable credits and thresholds will remain fully indexed. Many of them do not know what thresholds are. They do not know much about tax brackets or non-refundable credits or such things. It is kind of a mish-mash in most people's minds.

The reality is that people are losing benefits year after year. We are talking about trying to deal with child poverty which, as I am sure you know, remains extremely high. The overall level is tied to the economy but even when things are “good”, we still have one in six, or one in seven, kids living in low-income families and a lot more in single-parent families.

If you are talking of ways of doing something about child poverty, one of the ways is to improve benefits to poor families with kids through the child benefit system. It is not a magic solution but it is one thing which can be done to help low-income families. Unfortunately, the new child tax benefit, like the system we now have, will fall short on that measure.

Another aspect, while we are talking about fairness, is that we know we are in tough economic times. We know that fiscal

## [Traduction]

pourra imaginer. S'il n'y a pas de protection contre l'inflation, toutes ces mesures ne valent rien. C'est ce qui va se passer, et il s'ensuivra certaines conséquences. Il faut s'attendre à des réductions considérables des prestations au fil des ans. Dans la petite brochure, nous avons inséré certaines estimations, et je peux vous citer des faits et des données jusqu'à vous écoeurer, si vous voulez obtenir certaines statistiques indiquant à quel point ces modifications feront du tort aux pauvres.

Revenons-en au groupe qui, parmi les pauvres, y gagnera un peu grâce à l'avantage fiscal: le travailleur à faible revenu. Ils toucheront 500 \$ de plus en 1993 grâce au supplément de revenu gagné. En 1994, ils toucheront moins que cela. En 1995, leur prestation diminuera à nouveau, et ainsi de suite. Elle ne fera que diminuer.

En outre, le seuil établi pour le versement de toutes ces prestations va aller en diminuant. Il y a une diminution de la prestation qui s'effectue presque à l'insu de tous. Lorsque je dis, «à l'insu», je veux dire qu'il est impossible à un Canadien normal, un parent, un député, un sénateur, un journaliste ou quiconque, de déterminer les conséquences néfastes de l'indexation partielle, car il faudrait pratiquement un modèle informatisé pour faire ce calcul.

C'est ce que je fais. C'est mon gagne-pain, mais la plupart des gens ne le font pas. Ils ne perdent pas leur temps, en remplissant leur déclaration d'impôt, essaient de calculer combien ils ont touché en prestations et si les tranches d'imposition, les crédits non remboursables et les seuils continueront d'être totalement indexés. Bon nombre d'entre eux ne savent même pas quels sont les seuils. Ils ne savent pas grand-chose au sujet des tranches d'imposition, des crédits non remboursables ou autres choses du même genre. Tout cela est très confus dans l'esprit de la plupart des gens.

En réalité, les contribuables perdent des prestations d'une année à l'autre. Nous discutons en vue de trouver une solution au problème de la pauvreté chez les enfants qui, comme vous le savez certainement, reste un problème très sérieux. Le niveau global est lié à l'économie, mais même lorsque les choses vont «bien», il y a toujours un enfant sur six ou sur sept qui appartient à une famille à faible revenu et plus encore à des familles monoparentales.

Si l'on cherche des moyens de résoudre le problème de la pauvreté chez les enfants, on pourrait, entre autres, améliorer les prestations versées aux familles pauvres ayant des enfants, grâce au système des prestations pour enfants. Ce n'est pas une solution magique, mais c'est une mesure que l'on peut prendre pour aider les familles à faible revenu. Malheureusement, le nouveau crédit d'impôt pour enfants, comme le système actuel, n'atteindra pas cet objectif.

Puisque nous parlons d'équité, il convient de rappeler que nous traversons tous une période économique difficile. Nous



*[Text]*

restraint is the order of the day. I think it would be the order of the day no matter which government was in power. We all have to deal with that reality now. It would be nice to say that we want to improve benefits to the poor as we used to argue. Now we have to find the money to pay for it.

I think, to be credible, people in my business have to face political realities. The government can say, "Fine. You say you want to fully index the system. You say you want to improve benefits to the poor. How will you do it?" We cannot just say, "Jack up taxes." Even if that could be done politically, which is difficult these days, the same people who would receive the larger benefits will be paying higher taxes anyway, because the working poor pay income taxes in this country as well. Jacking up taxes alone, particularly if it is done in a regressive manner, is not the solution.

We have to look at how we are spending existing limited dollars. One of the ways we do, and we continue to do, is to speak out of both sides of our mouth—"we" meaning the government. It says it wants to help poor families, and yet it keeps jacking up benefits to rich families. This package does the same thing.

The child care expense deduction was raised, for example, during the ill-fated attempt to reform the child care system a couple of years ago. We did not reform the child care system. All we did was jack up the child care expense deduction so that high-income families would get a larger tax break for their child care expenses. That was the only part of that package which was brought through.

The current legislation will also bring in a further increased child care expense deduction which will further increase benefits to high income families. When we factor that into the equation and we look at how the overall package will affect families at different levels, including the child care expense deduction because it is a benefit for families with kids, we find some bizarre results.

We find welfare families will not get one cent more in most cases. We find working poor will get \$500 more in the first year, which then starts shrinking along with the rest of the benefit because it is not protected from inflation. We find middle-income families will get a small increase under the new system. We find families with incomes between \$80,000 and \$100,000 will get a small decrease in their overall benefits,

*[Traduction]*

savons que l'austérité financière est à l'ordre du jour. Il en serait de même, même si un autre gouvernement était au pouvoir. Il nous faut affronter cette réalité. Ce serait bien de pouvoir dire que nous voulons améliorer les prestations à l'intention des pauvres, comme nous le soutenions par le passé. Mais il faudrait trouver l'argent pour financer ces mesures.

Pour avoir quelque crédibilité, les gens qui travaillent dans mon secteur d'activité doivent affronter la réalité politique. Le gouvernement peut bien dire: «Très bien. Vous dites que vous souhaitez que le système soit pleinement indexé. Vous dites vouloir améliorer les prestations à l'intention des pauvres. Comment le ferez-vous?» Il ne suffit pas de dire «Augmentez les impôts». Même si c'était possible du point de vue politique, ce qui est difficile ces jours-ci, ce sont les personnes qui toucheraient les prestations les plus importantes qui payeraient de toute façon le plus d'impôts, car les travailleurs à faible revenu paient de l'impôt également dans notre pays. Le simple fait d'augmenter les impôts, surtout selon une formule régressive, n'est pas la solution.

Nous devons réfléchir à la façon dont nous dépensons les ressources financières restreintes dont nous disposons actuellement. Nous avons toujours eu pour habitude de dire tantôt blanc, tantôt noir—par «nous», j'entends le gouvernement. Il prétend vouloir aider les familles pauvres et pourtant il continue à augmenter les prestations pour les familles riches. C'est exactement la même chose pour le train de mesures à l'étude.

Par exemple, le gouvernement a augmenté la déduction pour frais de garde d'enfants lorsqu'il a essayé, mais en vain, de modifier le régime de garde d'enfants il y a environ deux ans. Nous n'avons rien changé à ce système. Nous nous sommes contentés d'accroître la déduction pour frais de garde d'enfants de façon à ce que les familles à revenu élevé aient droit à un avantage fiscal plus important pour leurs frais de garde d'enfants. C'est la seule partie de ce train de mesures qui ait été mise en oeuvre.

Le projet de loi actuel prévoit également l'augmentation de la déduction pour frais de garde d'enfants, ce qui augmentera encore les avantages pour les familles à revenu élevé. Lorsque nous ajoutons cet élément à l'équation et que nous examinons comment toutes ces mesures se répercuteront sur les familles à différents niveaux, y compris la déduction pour frais de garde d'enfants car cet avantage profite aux familles avec enfants, nous trouvons des résultats assez étranges.

Nous constatons que les familles qui vivent de l'aide sociale ne toucheront pas un sou de plus la plupart du temps. Nous constatons que les travailleurs à faible revenu toucheront 500 \$ de plus la première année, mais ce montant commencera à diminuer en même temps que le reste de la prestation car il n'est pas protégé contre l'inflation. Nous constatons que les familles à revenu moyen toucheront une légère augmentation

*[Text]*

depending on the number and the ages of their children. And then we find that families with incomes of over \$100,000, if they claim the child care expense deduction, will end up further ahead.

The child care expense deduction alone is worth more than the current benefits and the proposed benefits for poor families. We pay more to high income families for child care expenses than we pay to poor families for child benefits. This current system makes that worse. Therefore, not only is it unfair, but it is doubly unfair at a time when we are saying we need to look at how we spend money, and to be careful and rational and fair. This new benefit is not rational and fair. It will maintain, in fact make worse, the current inequities in the system.

I will raise one final point, not so much to criticize the proposals but to point out a fact of life about how you deliver social benefits. The new child tax benefit, as I am sure you know, will be delivered completely through the income tax system. It is, in effect, a larger refundable child tax credit although it will be delivered once a month like the current family allowance. However, the testing of income, the decision on how much benefit a family will receive, if any, will be done through the tax form.

That has some advantages. We have been using the tax system more and more to deliver benefits to poor families. It has been a pretty successful mechanism. It has pulled more and more Canadians into the tax system, so there are advantages in using that mechanism.

The problem is one of responsiveness to changes of income. The new benefit will, of course, be based on taxable income in the previous year. Actually, it can get more complicated than that because it will be paid from July to June, instead of from January to December. They are shifting the year up. Therefore we could end up with a situation—and this is not a fanciful example these days—of a family suffering a substantial loss of income, most likely because one of the spouses loses his or her job. Once they earn a lower income, they will receive a larger child tax benefit. That is the way the system is geared. However, it will take a while for the system to catch up with their lower income.

The family will receive the benefits to which they are entitled. It is not as if they will lose out on benefits. The problem is that they will not receive those benefits for some time,

*[Traduction]*

en vertu du nouveau système. Nous constatons que les familles dont le revenu se situe entre 80,000 \$ et 100,000 \$ verront leurs prestations globales diminuer légèrement, selon le nombre d'enfants et leur âge. Nous constatons également que les familles ayant un revenu de plus de 100,000 \$ y gagneront, si elles réclament la déduction pour frais de garde d'enfants.

Cette déduction à elle seule est supérieure aux avantages actuels et prévus dont jouissent les familles pauvres. Nous versions davantage aux familles à revenu élevé au titre des frais de garde d'enfants que nous ne donnons aux familles pauvres sous forme de prestations pour enfants. Le système actuel aggrave encore les choses. En conséquence, il est non seulement injuste mais il l'est doublement à une époque où nous prétendons surveiller nos dépenses et agir avec prudence, logique et équité. Cette nouvelle prestation n'est ni logique ni équitable. Elle maintiendra et amplifiera même les injustices du régime actuel.

Je voudrais faire une dernière remarque, non pas pour critiquer les propositions mais pour signaler une question bien réelle touchant la façon dont sont attribuées les prestations sociales. La nouvelle probation fiscale pour enfants, comme vous le savez certainement, sera versée entièrement dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu. Il s'agit en réalité d'un crédit d'impôt pour enfants remboursable et plus important même s'il est versé une fois par mois, comme les actuelles allocations familiales. Toutefois, l'évaluation du revenu, la décision relative au montant que doit toucher une famille donnée, le cas échéant, sera fonction de la déclaration d'impôt.

Cela présente certains avantages. Nous utilisons de plus en plus souvent le régime fiscal pour verser des prestations aux familles pauvres. Ce système s'est révélé assez avantageux. Il a augmenté le nombre de contribuables canadiens, de sorte que l'application de ce système présente certains avantages.

Le problème est lié à la capacité de s'adapter aux fluctuations de revenu. Le nouvel avantage sera évidemment calculé en fonction du revenu imposable de l'année précédente. En fait, cela risque d'être encore plus compliqué car il portera sur la période s'écoulant entre juillet et juin de l'année suivante, et non entre janvier et décembre de l'année suivante. L'année fiscale est déplacée. On risque donc d'en arriver au point où—et ce n'est pas un exemple farfelu à notre époque—une famille risque de subir une perte de revenu importante, vraisemblablement parce que l'un des conjoints perd son emploi. Lorsque le revenu familial diminuera, la prestation pour enfants augmentera. C'est ainsi que le système fonctionne. Toutefois, il faudra attendre un certain temps avant que l'ajustement à ce revenu inférieur se fasse.

La famille touchera les prestations auxquelles elle a droit. Il n'est pas question que ces familles perdent leurs avantages. Le problème, c'est qu'ils ne les toucheront pas pendant un certain



[Text]

and the length of the delay will depend on when they lose their income. So there will be a delay between delivery of benefits and testing for the income of the family, and that I can see as a problem.

Given the fact that the new system is still quite complicated to the point where the government will calculate benefits for families, families will literally have no idea how much money they should be getting in child benefits. Some of them will be in for a rude shock when, come the first July, they receive \$1,233 per child if they have a child under seven, and come the next July, if their income increased in that past year, they will get a big cut. Or vice versa: They will see their income go down and will not get the benefit to which they are entitled. That is the problem in putting all of your eggs in one basket in the tax system.

However, in the overall scheme of things, the most serious problems about which I want to remind the committee are the lack of indexation, and the fact that there is really no substantial increase to poor families.

What do you do? What are the alternatives? We talk about some measures which we think would improve things. Again, not surprisingly, first and foremost, we insist that whatever child benefit system we end up with should be fully protected from inflation. That was the case with family allowance benefits from 1973 through 1985, with a couple of exceptions, but for the most part, the benefit was fully indexed. We think that a benefit as important as this must be protected from inflation.

We would like to see the child care expense deduction eliminated and the money saved thereby put into the child benefit. We would like to see a system which would produce larger increases in benefits to poor families. We are actually exploring some options now. Unfortunately, I do not have options to give to you today because we are dealing with Statistics Canada on their model, but we are hoping to come up with some options which we will make public. Some of those options, by the way, will be along the lines of the options which I prepared for your very committee a couple of years ago, and which look at a more targeted benefit for lower-income families.

By the way, we designed both universal and fully income-tested options. If you want to go with universality, you could still have a universal system which would improve benefits at the lower end, or you could go with a fully income-tested benefit, which is the category into which the current proposal falls. Whatever you do, we think you can

[Traduction]

temps, et la durée de cette période d'attente dépendra de la date où la perte de revenu s'est produite. Il y aura donc un délai entre le versement des prestations et l'évaluation du revenu de la famille, ce qui risque, d'après moi, de poser un problème.

Étant donné que le nouveau régime est assez complexe, puisque c'est le gouvernement qui doit calculer les prestations auxquelles auront droit les familles, tandis que ces dernières n'auront pas la moindre idée du montant qu'elles devraient toucher en prestations pour enfants. Ce sera un dur coup pour certaines d'entre elles quand, au premier juillet, elles toucheront 1233 \$ par enfant si elles ont un enfant de moins de sept ans, pour voir cette somme considérablement réduite au mois de juillet suivant si leur revenu a augmenté au cours de l'année. Ou vice-versa: le revenu familial diminuera et elles ne toucheront plus la prestation à laquelle elles ont droit. C'est le problème qui se pose lorsqu'on met tous ses oeufs dans le même panier dans le cadre du régime fiscal.

Toutefois, dans l'ensemble, les problèmes les plus graves que je tiens à rappeler au comité sont l'absence d'indexation et le fait que les prestations versées aux familles pauvres n'augmenteront pas de façon sensible.

Que faut-il faire? Quelles sont les solutions de rechange? Nous parlons de mesures qui sont censées améliorer la situation. Là encore, ce qui n'a rien de surprenant, nous insistons avant tout pour que le régime de prestations pour enfants que nous finirons par mettre en oeuvre soit pleinement protégé contre l'inflation. C'était le cas pour les allocations familiales entre 1973 et 1985, à une ou deux exceptions près, mais dans l'ensemble, ces prestations étaient pleinement indexées. À notre avis, une prestation aussi importante doit être indexée au coût de la vie.

Nous souhaitons que la déduction pour frais de garde d'enfants soit supprimée et que l'argent ainsi économisé serve au versement des prestations pour enfants. Nous souhaitons que le nouveau régime prévoie de fortes augmentations des prestations pour les familles pauvres. Nous examinons actuellement diverses options. Malheureusement, je n'ai aucune solution à vous proposer aujourd'hui car nous examinons le modèle élaboré par Statistique Canada, mais nous espérons pouvoir proposer certaines options que nous rendront publiques. Certaines d'entre elles, soit dit en passant, iront dans le sens des propositions que j'ai soumises à votre comité il y a environ deux ans, et en vertu desquelles on essaie de cibler davantage les familles à faible revenu.

D'ailleurs, nos options prévoient une prestation à la fois universelle et entièrement en fonction du revenu. Si l'on opte pour l'universalité, il est toujours possible d'adopter un régime universel qui améliore les prestations en bas de l'échelle ou de passer à un système de prestations entièrement en fonction du revenu, comme c'est le cas de la proposition

[Text]

come up with a better system than the one which will go into effect in January.

As far as the working poor are concerned, I earlier criticized the new scheme for giving better benefits to the working poor and not to the other poor. People say, "What's with you? I thought you wanted to help the working poor?" I think that a better way of helping working poor Canadians would be to bring in a low-income tax credit which would either totally eliminate, or at least offset to a large extent, the growing income tax burden on working class Canadians, whether or not they have children.

This is another irony or irrationality of the proposal before you. Yes, this new scheme will improve benefits for one group among the working poor—working poor families with kids. But those families with kids, like other working poor families, are still paying more and more income tax each year. More and more of them are being pulled into the tax net each year. Why not do something about that problem, rather than saying you will do it through the child benefit system, but doing it in such a way that you are not being fair to other low income families? We could help the working poor much better through a general low-income tax credit which would stop the rising income tax burden on them.

We also think the GST credit should be fully indexed because it is shrinking in value, and therefore more and more poor Canadians, whether or not they have children, whether they are working poor or welfare poor or unemployed-insurance poor, are paying more and more GST each year, which I think is an absolute outrage.

Those are the options that we would put forward. My colleague and I are open to any questions from committee members. Thank you.

**Senator Hébert:** Thank you for a remarkable brief and a very convincing presentation. I am only sorry that it will be of no use at all. The government has already set up the date for the bill to be passed without amendment. We have less than two days of public hearings. We had even thought about advertising these hearings. Dozens of groups who should have been called as witnesses will not be called because, yesterday afternoon, the government side decided to put an end to the process.

[Traduction]

actuelle. Quoi que l'on fasse, nous estimons pouvoir proposer un meilleur régime que celui qui doit entrer en vigueur en janvier prochain.

En ce qui concerne les travailleurs à faible revenu, j'ai critiqué auparavant le nouveau régime parce qu'il accorde encore plus d'avantages aux travailleurs à faible revenu, au détriment des autres groupes de pauvres. Certaines personnes disent «Que vous arrive-t-il? Je pensais que vous vouliez aider les travailleurs à faible revenu?» À mon avis, la meilleure façon d'aider les Canadiens à faible revenu consiste à proposer un crédit d'impôt pour familles à faible revenu, qui supprimerait presque totalement, ou du moins compenserait en grande partie l'impôt sur le revenu toujours plus élevé que doivent payer les Canadiens appartenant à la classe des travailleurs, qu'ils aient ou non des enfants.

Il s'agit d'un autre paradoxe qui prouve l'illogisme de la proposition dont vous êtes saisis. En effet, le nouveau régime améliorera les prestations versées à un groupe des travailleurs à faible revenu: les familles de travailleurs à faible revenu ayant des enfants. Mais ces dernières, à l'instar des autres familles de travailleurs à faible revenu, continuent de payer de plus en plus d'impôt sur le revenu d'une année à l'autre. Un nombre croissant de ces familles sont assujetties à l'impôt sur le revenu chaque année. Pourquoi ne pas essayer de résoudre ce problème au lieu de prétendre le faire par le biais du régime de prestations pour enfants, tout en pénalisant les autres familles à faible revenu? Nous pourrions bien mieux aider les travailleurs pauvres grâce à un crédit général d'impôt pour les personnes à revenu faible, ce qui compenserait le fardeau fiscal croissant qui leur est imposé.

Nous estimons également que le crédit pour TPS devrait être pleinement indexé car son montant va en diminuant et que, en conséquence, un nombre croissant de Canadiens pauvres, avec ou sans enfants—il s'agit de travailleurs, d'assistés sociaux ou de prestataires de l'assurance-chômage—payent de plus en plus de TPS chaque année, ce qui est absolument scandaleux.

Voilà les options que nous voulons formuler. Mon collègue et moi sommes prêts à répondre aux questions des membres du comité. Je vous remercie.

**Le sénateur Hébert:** Je vous remercie de cet excellent mémoire et de votre exposé des plus convaincants. Je regrette qu'il nous soit totalement inutile. Le gouvernement a déjà fixé la date où le projet de loi doit être adopté sans proposition d'amendement. Il nous reste moins de deux jours d'audiences publiques. Nous avons même pensé à faire de la publicité pour ces audiences. Des dizaines de groupes de témoins qui aurait dû être convoqués ne le seront pas car, hier après-midi, les ministériels ont décidé de mettre un terme au débat sur cette question.



*[Text]*

So you are one of the few privileged groups who will be heard, although knowing it will have no influence whatsoever. I feel humiliated as a senator that people like you would be used in this charade. I do not want you to waste any more time, so I will not ask you any questions because all that is futile.

By the way, I know that the government is not interested in your answer. All I can say is that I am deeply sorry.

**Senator Di Nino:** I just want to make sure you understand that Senator Hébert does not speak for me.

**Senator Hébert:** No, I will never do that as long as I live.

**Senator Di Nino:** You can be sure of that, sir.

Let me first thank you for a very reasoned report, as balanced a report as we have heard at these hearings. I wondered when we were going to hear some common sense, and I am glad that you have contributed that aspect to this particular debate.

As I said before, this is not a confrontation, at least not for me. I am here to learn, and whether that knowledge is applied today, tomorrow or ten years from now, I think it is always very valuable and I can assure you, speaking for myself, that that will be the case.

You made some comments and I want to ensure that I understood them fully. First, your major objection seems to be one that has been expressed before. It deals with the de-indexation of the benefits. That seems to be your main objection, not just for today but over the past number of years. Am I correct on that?

**Mr. Battle:** Yes, and not just of the child benefits system.

**Senator Di Nino:** Yes, you object to the whole de-indexation system, which the government of the day has taken a public position on. It is not something that anyone is trying to sneakily push through. It has fought some battles publicly on this issue. That is a difference of opinion which I think we should acknowledge.

You brought up a point which was brought up by others as well, that is, the supposed loss of \$3.5 billion in benefits. That is to say, if the benefits in this program had been fully indexed through a given time frame, they would have amounted to \$3.5 billion more than they are today. Did you take into consideration the measures that we were informed of by the officials yesterday when you looked at the \$3.5 billion: the four increases in the maximum refundable child tax credit during

*[Traduction]*

Vous êtes donc l'un des groupes privilégiés qui pourront témoigner, même si nous savons que cela ne servira à rien. En ma qualité de sénateur, j'ai honte à l'idée que l'on abuse de gens comme vous dans cette véritable farce. Je ne veux pas vous faire perdre plus de temps et je m'abstiendrai donc de poser des questions car tout cela est inutile.

D'ailleurs, je sais que le gouvernement ne porte aucun intérêt à votre réponse. Tout ce que je puis dire, c'est que je suis sincèrement désolé.

**Le sénateur Di Nino:** Je veux simplement vous rappeler que le sénateur Hébert ne parle pas en mon nom.

**Le sénateur Hébert:** Non, jusqu'à ma mort, je refuserai de faire ce genre de choses.

**Le sénateur Di Nino:** Vous pouvez en être certain, monsieur.

Je voudrais tout d'abord vous remercier de votre mémoire très réfléchi; vos observations comptant parmi les plus sensées que nous ayons entendues au cours de nos audiences. Je me demandais quand nous allions entendre un exposé un peu sérieux, et je suis heureux de voir que vous avez répondu à nos attentes dans le cadre de ce débat.

Je le répète, il ne s'agit pas d'un affrontement, du moins pas pour moi. Je suis ici pour apprendre, et que ces connaissances soient appliquées aujourd'hui, demain ou dans dix ans, je pense qu'elles n'en seront pas moins utiles et je peux vous donner l'assurance, en mon nom, que ce sera le cas.

Vous avez fait certaines observations et je tiens à m'assurer de les avoir bien comprises. Tout d'abord, votre principale objection semble être la même que celle des témoins précédents. Il s'agit de la désindexation des prestations. C'est apparemment pour cette raison principale que vous vous opposez au nouveau régime, pas seulement aujourd'hui, mais également depuis un certain nombre d'années. Est-ce exact?

**M. Battle:** Oui, et pas simplement pour le régime des prestations pour enfants.

**Le sénateur Di Nino:** Oui, vous vous opposez à tout le principe de la désindexation, au sujet de laquelle le gouvernement actuel a pris publiquement position. Ce n'est pas une mesure qu'on essaie de faire passer en douce. Le gouvernement a défendu publiquement sa position sur cette question. Sur ce point, nos opinions divergent et je tenais à le signaler.

Vous avez soulevé un point dont d'autres ont parlé également, à savoir la prétendue suppression de 3,5 milliards de dollars de prestations. Autrement dit, si les prestations prévues dans ce programme avaient été pleinement indexées pendant une certaine période, elles se seraient élevées à 3,5 milliards de dollars de plus qu'à l'heure actuelle. Avez-vous tenu compte des mesures dont nous ont parlé les fonctionnaires hier lorsque vous mentionnez ce chiffre de 3,5 milliards de dollars:

[Text]

that period and the introduction of the supplement of \$213 per child under seven years? Was that all factored into your final figure?

**Mr. Battle:** No, the \$3.5 billion is the cumulative loss. This is the amount, over all the years, that has been lost from all of the child benefits because of lack of protection from inflation. So, yes, I acknowledge that more money is being put into the system as well as being taken out. The problem is that the government only talks about the money that is being put into the system and never talks about what is taken out. We just want to see both sides of the ledger.

**Senator Di Nino:** That is fair, but there is another side to the story.

**Mr. Battle:** There is. I do not want to mislead the committee.

**Senator Di Nino:** On the same subject, you are talking about the cost of de-indexing to the year 2000. You cannot, obviously, factor into that any future increases that would be made to the benefits between 1992 or 1993 and the year 2000. So your statement of another \$3 billion is likely to be wrong, since it is unlikely that during that period of seven years there will be no increases to this benefit from the governments of the time. Am I correct on that?

**Mr. Battle:** I think that is a fair statement. The problem is this—and this is where we get into an American style income tax system and social programs—governments will be “increasing benefits” when they are not even catching up. That is one of the things I find so offensive, from a democratic point of view, about partial indexation. It gives governments a wonderful tool to say that they are improving benefits or cutting taxes when they are not. They are not even making up for past losses and that is the problem with the system. It is a fair point.

We were assuming that there would be no further increases. I think my estimate was over \$3 billion. Let us say they will lose \$2 billion, if there are further increases along the way.

**Senator Di Nino:** They may gain \$1 billion. We do not know that.

**Mr. Battle:** Yes, but this is not the way the system should operate, because it is fundamentally dishonest.

**Senator Di Nino:** I will go off track a little bit, because I am fascinated by your argument. As a matter of fact, I intend to resurrect the information you provided to the committee,

[Traduction]

les quatre augmentations du montant maximum de crédit d'impôt pour enfants remboursable intervenues au cours de cette période et l'adoption du supplément de 213 \$ par enfant de moins de sept ans? Avez-vous tenu compte de ce facteur dans votre calcul final?

**M. Battle:** Non, ce montant de 3,5 milliards de dollars correspond à la perte cumulée. C'est le montant qui, au fil des ans, aurait pu s'ajouter aux prestations pour enfants si celles-ci avaient été pleinement indexées. En effet, je reconnais que de nouvelles prestations ont été adoptées pendant que d'autres montants étaient supprimés. Le problème, c'est que le gouvernement ne parle que des nouveaux fonds versés dans le régime et oublie toujours de mentionner les réductions. Nous voulons voir les deux colonnes du grand livre.

**Le sénateur Di Nino:** C'est normal, mais il n'y a pas que le mauvais côté.

**M. Battle:** En effet. Je ne veux pas induire le comité en erreur.

**Le sénateur Di Nino:** Sur la même question, vous parlez du coût de la désindexation jusqu'à l'an 2000. Vous ne pouvez manifestement pas tenir compte, en faisant ce calcul, des augmentations futures qui toucheront les prestations entre 1992 et 1993 et l'an 2000. Le chiffre de trois milliards de dollars que vous citez est donc sans doute faux, puisqu'il est peu probable qu'au cours de cette période de sept ans, le gouvernement du jour n'augmente pas ces prestations. Ai-je raison?

**M. Battle:** Oui, c'est juste. Le problème est le suivant —et c'est là que nous adoptons un régime d'impôt sur le revenu et des programmes sociaux à l'américaine: Les gouvernements vont «accroître les prestations» alors que celles-ci ne suivent même pas la hausse du coût de la vie. C'est l'une des choses qui me choquent le plus, du point de vue démocratique, dans l'indexation partielle. Cela donne au gouvernement une occasion extraordinaire de dire qu'il augmente les prestations ou réduit les impôts quand ce n'est pas le cas. Il ne compense même pas les pertes passées et c'est le problème que pose le régime proposé. Votre remarque est juste.

Nous sommes partis du principe qu'il n'y aurait pas de nouvelles augmentations. J'ai fait une estimation de l'ordre de plus de trois milliards de dollars. Disons que l'on perdra deux milliards, si certaines augmentations surviennent en cours de route.

**Le sénateur Di Nino:** Les prestations pourraient aussi augmenter d'un milliard de dollars. Nous n'en savons rien.

**M. Battle:** Oui, mais le régime ne devrait pas s'appliquer selon ce principe qui est fondamentalement malhonnête.

**Le sénateur Di Nino:** Je m'écarte un peu du sujet, car votre argument me fascine. En fait, je compte bien retrouver les renseignements que vous avez fournis au comité, sans doute



[Text]

probably before I got here. It sounds as if you are making some very valid arguments.

I have a fundamental problem with all of this. This is the first time I bring it forth. I bring it forth, obviously, because I have respect for the people to whom I am talking. I just wonder how we address this whole issue of social responsibility in a country like Canada with all of the factors that have to be considered. I am getting a funny feeling that there are two issues that we should be talking about. I think we should be thankful for and applaud the Charter of Rights and Freedoms, but I wonder if we should not be considering some sort of charter of duties and responsibilities, because there seems to be an imbalance here. It seems to me that we may be creating a society of dependants instead of independants.

I do not want you to misunderstand what I am saying, because I do not think your social conscience and mine are any different. I am suggesting that, on either side, we usually try to make our points by using extreme examples, and obviously that does not, eventually, reflect the reality of things.

I hope to continue our discussion at some time in the future. That is the sort of dilemma in which I find myself when we talk about there not being enough. What is enough? Today is not the time to discuss this, but since you gave me something to mull over, maybe I can give you those two points as well.

**Senator Stanbury:** I just have a short supplementary question. Mr. Battle, we may have had a misunderstanding on either side of this question. When we talk about the \$3.5 billion deterioration in the child benefit programs, are we talking about that figure in spite of the improvements that have been made, which Senator Di Nino mentioned? The figure of \$3.5 billion means nothing to me anyway in terms of understanding it, but I understood from one of our witnesses last night that, even after the improvements Senator Di Nino has talked about, when you put it all together between the dates that were spoken of, there is still a deterioration of \$3.5 billion. When you were answering Senator Di Nino I thought I heard that the \$3.5 billion was a deterioration, but then it was improved by the improvements, and I think we were told last night that that is not the case, but that, when you take it all together, we have lost the \$3.5 billion.

**Mr. Battle:** I will have to check on that. Richard did the calculations and it is the same figure. I am glad this has been raised, because I want to clarify it with him. My understanding was that this was simply to do with indexation; it was not taking into account other increases. Therefore, if you want to

[Traduction]

avant mon temps. Il me semble que vous faites valoir des arguments très solides.

Tout cela me pose un problème fondamental. C'est la première fois que je le soulève. Je le fais manifestement en raison du respect que j'éprouve pour les personnes auxquelles je m'adresse. Je me demande comment nous pouvons résoudre tout ce problème de la responsabilité sociale dans un pays comme le Canada étant donné tous les facteurs dont il nous faut tenir compte. J'ai étrangement l'impression qu'il conviendrait de parler de deux questions distinctes. Nous devrions nous réjouir de l'existence de la Charte des droits et libertés, mais je me demande s'il n'y a pas lieu d'envisager une sorte de Charte des devoirs et obligations, car il semble y avoir un déséquilibre à cet égard. À mon avis, nous sommes en train de créer une société dépendante plutôt qu'indépendante.

J'espère que vous n'interprétez pas mal mes propos, car je ne pense pas que votre conscience sociale et la mienne diffèrent. Je veux dire que, quelle que soit le parti que l'on prend, on essaie en général de présenter ses arguments en ayant recours à des exemples extrêmes, ce qui ne correspond manifestement pas, en fin de compte, à la réalité.

J'espère que nous pourrions poursuivre cette discussion à une date ultérieure. C'est le genre de dilemme dans lequel je me trouve lorsque nous disons que nous n'en faisons pas suffisamment. Qu'entend-on par suffisamment? Le moment n'est pas bien choisi pour en discuter, mais puisque vous m'avez donné matière à réflexion, je pourrais peut-être vous présenter également ces deux arguments.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai une brève question supplémentaire. Monsieur Battle, il y a peut-être un malentendu de part et d'autre. Lorsqu'on parle de la perte de 3,5 milliards de dollars dans le programme de prestations pour enfants, cite-t-on ce chiffre malgré les améliorations qui ont été apportées et dont a parlé le sénateur Di Nino? Ce montant de 3,5 milliards de dollars ne représente de toute façon rien à mes yeux, mais je crois comprendre d'après ce qu'a dit l'un de nos témoins hier soir que, même après les augmentations dont a parlé le sénateur Di Nino, lorsqu'on tient compte de tous ces éléments entre les dates mentionnées, on constate qu'il y a eu de toute façon une perte de 3,5 milliards de dollars. Lorsque vous avez répondu au sénateur Di Nino, je pensais avoir entendu que le manque à gagner s'élevait à 3,5 milliards de dollars, mais que ce montant était moindre si l'on tenait compte des améliorations apportées, et on nous a dit hier soir que ce n'est pas le cas, mais que lorsque l'on tient compte de tous ces facteurs, il y a bien eu une perte de 3,5 milliards de dollars.

**M. Battle:** Il me faudra vérifier. Richard a fait les calculs et ils se fondent sur les mêmes données. Je suis heureux que cette question ait été soulevée, car je tiens à tirer les choses au clair avec lui. Je croyais que cela était dû simplement à l'indexation et que l'on ne tenait pas compte des autres aug-

[Text]

play the numbers game honestly, you would indicate what is being taken out and what is being put in. I have never phrased it in such a way to mislead people.

If you do the overall calculation, such as you are talking about, you have to factor in increases and decreases in a variety of benefits, because when the old child tax exemption was converted to a non-refundable credit its value was reduced substantially. Even the refundable child tax credit is no longer going up, because the increase was phased in over several years and then after that it started going down because of partial indexation. So it gets very complicated with some things going up and some going down.

The fact that the threshold for maximum benefits is not fully indexed also affects things, because it means that fewer and fewer families are getting the maximum credit and so on. But I will check with my pal Richard and make sure we are talking the same language.

**Senator Stanbury:** I think we understand what you are talking about and, as I say, neither the poor people nor I understand what the \$3.5 billion is, but we should be reasonably accurate.

**Mr. Battle:** That is a fair point.

**Senator Bosa:** Mr. Battle, you said that you recognize that we cannot increase taxes in order to meet the anomalies that are in the system now—to meet what you thought would be the minimum requirement to help the people at the low end of the income scale.

**Mr. Battle:** Politically it would be difficult.

**Senator Bosa:** I think that is a very positive suggestion, but when you talked about changing the income tax credit and taking away from some of the benefits that now accrue to the high income people, you did not give us an estimate of how much that would produce. Do you have that available?

**Mr. Battle:** No, we are working on that now. We are using a model that Statistics Canada has that enables us to do those sorts of calculations. I wish I could have given you some options today, but we still do not have them back.

We are actually looking at two approaches. One is what can be done with the existing budget in child benefits by redesigning it. Second, let us arbitrarily choose \$500 million more a year, which you could get through a tax increase or cuts, and let us see how much we can improve benefits to the poor with that amount of money, just to give us a range of reality.

[Traduction]

mentations. Par conséquent, si l'on voulait présenter honnêtement les chiffres, il faudrait indiquer ce qui est supprimé et ce qui est ajouté. Je n'ai jamais rien dit en vue d'induire les gens en erreur.

Si on fait le calcul global, comme vous le dites, il faut tenir compte des augmentations et des diminutions visant diverses prestations, car lorsque l'ancienne exemption fiscale pour enfants a été transformée en crédit non remboursable, son montant a considérablement diminué. Même le crédit d'impôt pour enfants remboursable n'augmente plus, car cette augmentation est entrée en vigueur progressivement au cours de plusieurs années et par la suite, le crédit a commencé à diminuer en raison de l'indexation partielle. Tout cela est donc fort complexe puisque certaines choses augmentent et d'autres diminuent.

Le fait que le seuil prévu pour le versement des prestations maximales ne soit pas pleinement indexé influe également sur tout cela car il s'ensuit que de moins en moins de familles touchent le crédit maximum, etc. Je vais toutefois vérifier auprès de mon copain Richard pour m'assurer que nous parlons bien de la même chose.

**Le sénateur Stanbury:** Nous comprenons ce dont vous parlez et, je le répète, ni les pauvres ni moi ne comprenons ce que représente cette somme de 3,5 milliards de dollars, mais il nous faut être le plus précis possible.

**M. Battle:** C'est juste.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Battle, vous avez dit que, selon vous, nous ne pourrions pas augmenter les impôts pour compenser les anomalies actuelles du régime—pour verser ce que vous considérez comme un montant minimum pour aider les personnes en bas de l'échelle des revenus.

**M. Battle:** Ce serait difficile du point de vue politique.

**Le sénateur Bosa:** C'est à mon avis une proposition très constructive, mais lorsque vous avez parlé de modifier le crédit d'impôt sur le revenu et de supprimer certains avantages que reçoivent actuellement les personnes à revenu élevé, vous ne nous avez pas dit combien cela représenterait, selon vos estimations. Avez-vous fait ce calcul?

**M. Battle:** Non, nous nous en occupons actuellement. Nous nous servons d'un modèle élaboré par Statistique Canada qui nous permet de faire tous ces calculs. J'aurais aimé pouvoir vous proposer quelques options aujourd'hui, mais nous n'avons pas encore obtenu les renseignements que nous cherchons.

Nous envisageons en fait deux démarches. D'une part, ce qu'on peut faire, grâce au budget actuel, en modifiant le régime des prestations pour enfants. Deuxièmement, choisissons de façon arbitraire une augmentation de 500 millions de dollars par an, que l'on pourrait obtenir grâce à une augmentation d'impôt ou à des coupures, et voyons dans quelle mesure



[Text]

**Senator Bosa:** Have you spoken to Mr. Shillington on this matter? Do you know him? Is he assisting you?

**Mr. Battle:** Yes, we are colleagues and we work together.

**Senator Stanbury:** When you appeared before the Social Affairs Committee on Child Poverty, you indicated you were working on a couple of proposals. You were going to update—

**Mr. Battle:** That is right. We wanted to update the proposals we made to your committee a couple of years ago, which were costed by Mr. Shillington. He manipulated the Stats Canada model. We were able to produce options—universal, targeted and contested. One of them increased benefits for low income families by two-and-a-half times, if my memory serves me correctly. It was a substantial increase. We want to update that, and we also want to look at some variance on those options that would be somewhat less severely targeted.

I want to make one point about the new program, because I forgot to make it when I was speaking. It is widely misinterpreted that this new program will be targeted to the poor. That is just not the case. The new program will be targeted—if you want to use that term—to the poor and the middle class and the upper-middle class. By no means does it simply get rid of everything and only give benefits to poor families; far from it. In that sense, it is not much different from the current system in terms of distribution and benefits.

**Senator Stanbury:** I am pleased you have confirmed what I said in my speech on second reading. I made exactly that point.

My other concern is that, because of the government's decision not to hear further witnesses and to go ahead with the bill, we will not hear from the provinces on this matter. The provinces are central to this matter, and their reaction to this legislation will be extremely important. I wonder if you might comment on that.

**Mr. Battle:** You raise an important issue that I forgot. I will let my colleague answer that. She is Canada's major expert on welfare, by the way, and knows more about welfare systems than anyone else in Canada.

**Ms Sherri Torjman, Research Associate, Caledon Institute of Social Policy:** Honourable senators, Mr. Battle and I

[Traduction]

il est possible d'améliorer les prestations pour les pauvres grâce à cette somme, pour nous fonder sur des données un peu plus concrètes.

**Le sénateur Bosa:** Avez-vous parlé de cette question à M. Shillington? Le connaissez-vous? Vous aide-t-il?

**M. Battle:** Oui, nous sommes collègues et nous travaillons en collaboration.

**Le sénateur Stanbury:** Lorsque vous avez comparu devant le Comité des affaires sociales chargé de l'étude sur la pauvreté chez les enfants, vous avez dit que vous examiniez certaines propositions. Vous deviez mettre à jour. . .

**M. Battle:** C'est exact. Nous voulions mettre à jour les propositions que nous avions faites à votre comité il y a deux ans, et dont le coût avait été calculé par M. Shillington. Il s'est servi du modèle de Statistique Canada. Nous avons réussi à proposer des options: régime universel, ciblé et contesté. En vertu de l'une de ces options, les prestations versées aux familles à faible revenu devraient être deux fois et demie supérieures à ce qu'elles sont, si ma mémoire est bonne. Il s'agissait d'une augmentation importante. Nous voulons mettre ces propositions à jour et nous faisons également examiner certaines variantes en vertu desquelles le ciblage serait moins strict.

Je tiens à faire une remarque au sujet du nouveau programme car j'ai oublié de la faire pendant mon exposé. Bien des gens croient à tort que le nouveau programme sera axé sur les pauvres. Ce n'est pas le cas. Le nouveau programme va cibler—si vous voulez utiliser ce terme—les pauvres et les classes moyenne et moyenne supérieure. Il ne s'agit en aucun cas de supprimer tout le reste et de n'accorder des prestations qu'aux familles pauvres, bien au contraire. À cet égard, le nouveau régime proposé n'est guère différent du système actuel en ce qui a trait à la répartition et aux prestations.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis heureux que vous confirmiez ce que j'ai dit dans mon discours à l'étape de la deuxième lecture. J'ai fait exactement cette remarque.

Une autre chose me préoccupe. Étant donné la décision du gouvernement de ne pas entendre d'autres témoins et d'adopter de toute façon le projet de loi, nous ne pourrions pas consulter les provinces à ce sujet. Celles-ci jouent un rôle crucial dans ce domaine et il serait extrêmement important de connaître leur réaction face à ce projet de loi. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M. Battle:** Vous soulevez une question importante que j'ai oubliée. Je vais demander à ma collègue de vous répondre. Elle est la principale spécialiste du Canada en matière d'aide sociale, soit dit en passant, et elle en sait plus que quiconque au sujet des régimes d'aide sociale.

**Mme Sherri Torjman, adjointe de recherche, «Caledon Institute of Social Policy»:** Honorables sénateurs, M. Battle

*[Text]*

have worked for several years developing models with respect to the welfare system and how people on welfare will be affected by various programs. We found that whenever a benefit is introduced at the federal level and has the effect of increasing benefits to poor families, provinces have invariably done something to negate the impact of that benefit. They will either not increase their own benefits or they will remove the proportional amount from their benefit. They will not index their welfare benefit. Invariably you have an off-setting effect so that people generally do not benefit from any increase at the federal level. Therefore, unless you involve the provinces in the discussions or negotiations, there will be no net benefit for people at the lower end of the income scale.

**Senator Stanbury:** Officials told us yesterday there had been discussions with the provinces along these lines, but that there were no commitments or interprovincial or federal-provincial agreements which deal with this matter. Without commitments of some sort, I do not know where we stand.

**Mr. Battle:** There is one interesting wrinkle on that problem. It is a problem that will always be there, and it requires good faith and good negotiating between levels of government. One of the intriguing suggestions we raised with your committee a couple of years ago was the possibility of a joint federal-provincial child benefit. This proposal was first floated by the Ontario Social Assistance Review Committee in its report "Transitions" where they were arguing—in part because of the problem you have raised—to have a joint child benefit program funded by the feds and the provinces.

There could be a common design, or there could be variations amongst the provinces, which you can do with family allowances under the current systems. At the moment, for example, Alberta and Quebec have variations in their family allowances. In that way, at least we would be marshalling our resources together, some of which would be cost shared, and trying to pull in as much money as we can and put it into one benefit. As far as I know, that proposal has never gone anywhere.

**Senator Di Nino:** We were told yesterday, senator—correct me if I am wrong—that when there were enhancements or increases in child benefits, the provinces did not tamper with them. There was no change to provincial initiatives to effect that. Could you confirm that?

*[Traduction]*

et moi avons travaillé pendant plusieurs années à l'élaboration de modèles concernant le régime d'aide sociale et la façon dont les assistés sociaux seront touchés par divers programmes. Nous avons constaté que chaque fois qu'une nouvelle prestation est adoptée au niveau fédéral et qu'elle a pour effet d'accroître les prestations versées aux familles pauvres, les provinces prennent invariablement des mesures qui annulent l'incidence de cette prestation. Ou bien elles refusent d'augmenter leurs propres prestations ou elles suppriment une somme correspondante des prestations qu'elles versent. Elles refusent d'indexer la prestation d'aide sociale. Immanquablement, elles prennent des mesures contraires de sorte que, en général, les gens ne profitent pas des augmentations prévues au niveau fédéral. En conséquence, à moins de ne faire participer les provinces aux discussions ou aux négociations, les personnes qui se trouvent en bas de l'échelle des revenus n'en profiteront pas vraiment.

**Le sénateur Stanbury:** Les fonctionnaires nous ont dit hier qu'il y a eu des discussions dans ce sens avec les provinces, mais qu'aucun engagement ni aucun accord interprovincial ou fédéral-provincial n'est intervenu à cet égard. Faute d'engagement quelconque, je ne sais pas où nous en sommes.

**M. Battle:** Ce problème présente un aspect intéressant. C'est un problème qui existera toujours et il exige une certaine bonne foi et de bonnes négociations entre les divers paliers de gouvernement. L'une des propositions intéressantes que nous avons faites à votre comité il y a deux ans concernait la possibilité de prestations pour enfants offertes conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces. C'est le comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario qui a été le premier à faire cette proposition dans son rapport intitulé «Transitions», où il insistait—en partie en raison du problème dont vous avez parlé—pour mettre sur pied un programme de prestations pour enfants financé conjointement par le fédéral et les provinces.

Il pourrait s'agir d'un programme commun, ou il pourrait y avoir des variations selon les provinces, comme c'est possible pour les allocations familiales en vertu des régimes actuels. Pour l'heure, l'Alberta et le Québec, par exemple, appliquent un régime différent d'allocations familiales. De cette façon, nous pourrions au moins combiner nos ressources, parfois selon un système de partage des frais, et essayer de récupérer un maximum d'argent qui serait utilisé pour une prestation. Pour autant que je sache, cette proposition ne s'est jamais concrétisée.

**Le sénateur Di Nino:** On nous a dit hier, sénateur, et corrigez-moi si je me trompe—que lorsque certaines améliorations ou augmentations ont été apportées aux prestations pour enfants, les provinces n'y ont pas touché. Aucune initiative n'a été prise au niveau provincial à cet effet. Pouvez-vous le confirmer?



[Text]

**Ms Torjman:** We did some writing about this and documented the problem. The public knows that this has happened. Even though it was not a written policy, it was happening in practice. However, it is no longer happening at the provincial level because people have spoken about it publicly.

There was a problem, though, when some of the sales tax credits were introduced. We were concerned about that and wanted to make sure that there were no offsetting effects.

Welfare benefits at the provincial level, by the way, are not indexed either, except for one program in Quebec. So you get this difficulty again in keeping pace with inflation.

**Senator Cochrane:** Mr. Battle, your presentation has been very helpful. I want to thank you for the work you have done in this field, both in a positive and a negative light. It will be regarded as a very good document by many of us.

**Senator Stanbury:** We will not even have time to read it before the decision is made.

**Senator Cochrane:** You mentioned that this legislation does not provide big benefits to poor families. We do know that this legislation adds \$2.1 billion to federal child benefits over five years. As well, 2.4 million families—two-thirds of all families — will receive higher benefits. Over 84 per cent of all families will receive new benefits. Would it be fair to say, as the minister said in the House of Commons, that this proposal does not pretend to solve all the problems of child poverty and family poverty but that it is a beginning in that direction? It is a contribution to solving the problem.

**Mr. Battle:** I wish I could agree, but I cannot in the sense that it is just a drop in the bucket, and it could have been more. I do not dispute the figures you have given, except for the \$2.5 billion. We are back into this game of playing with figures. Again, the \$2.5 billion that was in the budget documents and the white paper ignores, of course, the erosive effect of inflation. Therefore inflation will take away as much as the government says they will put in because the benefit will lose value.

The figure of 84 per cent of Canadians—it sounds correct to me—will get lower and lower each year. Fewer and fewer Canadian families will qualify for the benefit because the threshold of \$25,921 next year will get lower and lower in real

[Traduction]

**Mme Torjman:** Nous avons rédigé certains rapports à ce sujet et présenté certaines preuves. Les Canadiens savent que cela s'est produit. Même s'il ne s'agissait pas d'une politique officielle, cela s'est produit dans la pratique. Toutefois, ce n'est plus le cas au niveau provincial parce que certaines personnes en ont parlé au grand jour.

Il y a toutefois eu un problème lors de l'adoption des crédits pour la taxe de vente. Nous nous en sommes inquiétés et nous voulions nous assurer qu'il n'y aurait pas de mesures compensatoires.

Les prestations de bien-être versées au niveau provincial, soi-disant en passant, ne sont pas non plus indexées, à l'exception d'un programme en vigueur au Québec. Le problème se pose donc à nouveau pour s'aligner sur l'inflation.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur Battle, votre exposé nous a été très utile. Je tiens à vous remercier du travail que vous avez fait dans ce domaine, tant sous un angle positif que négatif. Bon nombre d'entre nous considéreront votre mémoire comme un excellent document.

**Le sénateur Stanbury:** Nous n'aurons même pas le temps de le lire avant que la décision en soit prise.

**Le sénateur Cochrane:** Vous avez dit que ce projet de loi ne prévoit pas des prestations importantes pour les familles pauvres. Nous savons qu'il augmente de 2,1 milliards de dollars les prestations pour enfants versées par le gouvernement fédéral au cours d'une période de cinq ans. En outre, 2,4 millions de familles—soit deux tiers de toutes les familles canadiennes —verront leurs prestations augmenter. Plus de 84 p. 100 d'entre elles toucheront de nouvelles prestations. Peut-on dire en toute franchise, comme l'a fait le ministre à la Chambre des communes, que cette proposition ne prétend pas être une panacée au problème de la pauvreté chez les enfants et dans les familles, mais que c'est un premier pas dans la bonne direction? Cette mesure contribuera à résoudre le problème.

**M. Battle:** J'aurais aimé pouvoir partager votre avis, mais cela m'est impossible car ce n'est qu'une goutte d'eau dans l'océan, et on aurait pu faire beaucoup plus. Je ne conteste pas les chiffres que vous avez cités, si ce n'est les 2,5 milliards de dollars. Nous voilà encore une fois à jouer avec les chiffres. Là encore, les 2,5 milliards de dollars prévus dans les documents budgétaires et dans le Livre blanc ne tiennent absolument pas compte de l'érosion due à l'inflation. Par conséquent, l'inflation va absorber toutes les augmentations que le gouvernement prétend apporter car la valeur des prestations va diminuer.

Ce chiffre de 84 p. 100 de Canadiens—cela me semble exact —va diminuer chaque année. De moins en moins de familles canadiennes auront droit à la prestation puisque le seuil du revenu, fixé à 25 921 \$ l'an prochain, va aller en

[Text]

terms. That is not merely a dollar erosion. It is an erosion in the reach of the program.

With respect to the anti-poverty impact, I would agree with the first part of your statement. One of the problems with poverty is that people are always looking for Holy Grails. I wish there was a Holy Grail, but this is not it, whether it is guaranteed income or this or that. In that sense, I would agree with the statement that you must have a range of initiatives to deal with poverty. You must look at many factors, including factors outside of social policy such as jobs, unemployment and low wage jobs.

When we judge the entire package, however, the impact on poverty will be so small as to almost not be worth the change. Therefore I cannot agree that it is one step along the way. It is not even a half step.

It is not that this is new stuff. This committee itself has done the best work in the area, as far as I am concerned, and there was also a House of Commons committee which dealt with the same subject matter. It is not as if this is a new issue. The House made an all-party resolution to work towards eliminating child poverty by the year 2000. We see all these committee reports coming down. Therefore when you judge this proposed scheme by those expectations, I do not think the new legislation is an advance. It is a small step. The problem is that child poverty, from all the measures we have, is an enormous problem in this country.

**Senator Cochrane:** I may be wrong, but did I understand you to say that when an individual becomes unemployed, there would be a long delay before the supplement kicks in? That would hurt the family. I believe we were told by officials that this would not be the case, that they would be prepared to address this problem, and the supplement would come into effect the very next month.

**Mr. Battle:** That is news to me, but I hope that is the case. I know that for a change of family status—for example, if a couple breaks up—there is provision in the legislation for the parent who has custody of the children to apply and get that quick response. I was not aware that it would happen in the case of couples that are still together. If that is the case, I am happy.

**Ms Torjman:** I do hope you are right because when we were preparing this booklet, we checked that carefully. We were told that in the case of a change in family status, yes, a change would be put into effect much more quickly; but if there was a change as a result of unemployment, then other

[Traduction]

diminuant en chiffres réels. Il ne s'agit pas simplement d'une diminution en dollars, mais aussi dans la portée du programme.

En ce qui touche les répercussions de ces mesures sur la pauvreté, je suis d'accord avec la première partie de votre déclaration. L'un des problèmes qui se posent à cet égard, c'est que les gens cherchent toujours le Saint-Graal. J'aimerais bien qu'il existe, mais quelle importance cela aurait-il qu'il s'agisse d'un revenu garanti ou non. Dans cette mesure, je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faut adopter tout un ensemble d'initiatives pour lutter contre la pauvreté. Il faut tenir compte de tout un ensemble de facteurs, y compris des facteurs qui ne touchent pas la politique sociale, comme les emplois, le chômage et les emplois mal rémunérés.

Or, les changements qu'on nous propose aideront si peu à atténuer la pauvreté qu'ils n'en valent presque pas la peine. Je ne conviens donc pas qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Il ne s'agit même pas d'un demi-pas.

On ne nous propose rien de vraiment nouveau. À mon avis, c'est le comité lui-même qui a publié le meilleur rapport portant sur le sujet. Un comité de la Chambre des communes a aussi publié un rapport sur la question. Il ne s'agit donc pas de quelque chose de nouveau. Tous les partis à la Chambre ont adopté une résolution en vue de l'élimination de la pauvreté chez les enfants d'ici l'an 2000. Tous ces rapports de comité abondent dans le même sens. Par conséquent, je ne considère pas ce projet de loi comme un progrès compte tenu des attentes qui ont été suscitées. Il s'agit d'un très petit pas dans la bonne direction. Il ressort de toutes les études que le problème de la pauvreté chez les enfants est très grave dans ce pays.

**Le sénateur Cochrane:** Je vous ai peut-être mal compris, mais avez-vous dit qu'il y aurait un long délai entre le moment où une personne perd son emploi et le moment où elle aura droit au supplément? Si c'est le cas, cela lésera les familles. J'ai cru comprendre le contraire des fonctionnaires, c'est-à-dire que le supplément serait versé dès le mois suivant pour pallier à ce problème.

**M. Battle:** Je sais qu'en cas de dissolution du mariage, une disposition du projet de loi permet au parent qui a la garde des enfants de faire une demande à laquelle on pourra répondre rapidement. Je ne savais pas que cela pourrait aussi se faire pour les couples qui vivent ensemble. Si c'est le cas, j'en suis heureux.

**Mme Torjman:** J'espère que vous avez raison parce que lorsque nous avons préparé ce document, nous avons vérifié ce renseignement soigneusement. On nous a répondu que la prestation pourrait être rajustée rapidement en cas de changement du statut familial, mais que pour venir en aide aux



[Text]

safety nets—to quote the official—would have to be relied upon, including unemployment insurance and welfare.

**Senator Cochrane:** I misunderstood. Because of unemployment, this benefit will not kick in until next July. I am sorry. I was wrong.

**Ms Torjman:** That is right. It is based on the amount that you fill in on the tax form. You must wait until you do that and until the officials receive your tax form and see the amount of income that you are claiming. Your benefit is based on that income tax return.

**Senator Bosa:** Mr. Battle, you said in your opening remarks that the Caledon Institute is a relatively new entity and that it was incorporated in January. Who does it serve? Who finances it?

**Senator Stanbury:** What is it all about?

**Mr. Battle:** We are funded through a foundation based in Toronto called the Maytree Foundation. The foundation has, up until now, mainly supported literacy projects. It is not a high profile group. It is now providing initial funding to our organization. The idea is to have an organization to research social problems and social policies and try to reach a broad audience—politicians, bureaucrats, the educational system, the media. We have two functions: To analyze and explain social policy and social problems in Canada; and to make recommendations for change. We have a factual and an evaluative component. We will prepare booklets such as this one, and we are also exploring other mediums. We will use video and perhaps even software to try to popularize social issues.

I have found in my career—and my frustration came to the fore in my opening remarks—that people such as myself and groups like mine have not become adept at analyzing. Computers have helped, but we are ineffectual when it comes to marketing our ideas. We want to get better at marketing our ideas and improving the public debate on social issues, because it is currently not at a high level.

**Senator Bosa:** How big a staff do you have?

**Mr. Battle:** You see two-thirds of it right now. We are small, but we will be growing.

**Senator Bosa:** Obviously, this is a nonpartisan body?

**Mr. Battle:** We are nonpartisan. We are resolutely nonpartisan. That is terribly important.

[Traduction]

familles qui connaîtraient subitement le chômage, il faudrait compter sur d'autres programmes de sécurité du revenu comme l'assurance-chômage et l'aide sociale.

**Le sénateur Cochrane:** J'ai mal compris. Je vois que les familles en chômage devront attendre jusqu'au mois de juillet suivant pour qu'on rajuste leurs prestations. Je regrette. J'avais tort.

**Mme Torjman:** C'est juste. La prestation est calculée en fonction du revenu indiqué sur le formulaire d'impôt. Les fonctionnaires doivent donc prendre connaissance de la déclaration avant de rajuster le montant de la prestation qui est calculé en fonction du revenu gagné.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Battle, vous avez fait remarquer dans votre introduction que l'Institut Caledon était relativement nouveau et qu'il n'avait été constitué en société qu'en janvier. Quelle est sa clientèle? Qui le finance?

**Le sénateur Stanbury:** Quel est son mandat?

**M. Battle:** Nous sommes financés par l'intermédiaire d'une fondation de Toronto qui s'appelle la fondation Maytree. Jusqu'ici, cette fondation n'a appuyé que des projets d'alphabétisation. Elle assure actuellement le financement de notre organisation. Le mandat de l'organisme est de faire des recherches dans le domaine social afin de sensibiliser les hommes politiques, les fonctionnaires, les éducateurs ainsi que les médias aux problèmes sociaux. Notre mandat est double: analyser et expliquer la politique sociale et les problèmes sociaux aux Canadiens; et proposer des changements dans ce domaine. Nous procédons à des analyses objectives. Nous publions des brochures comme celle-ci et nous faisons aussi passer notre message par d'autres moyens. Nous avons recours aux vidéos et parfois aux logiciels informatiques pour attirer l'attention de la population sur les questions sociales.

J'ai pu constater dans ma propre carrière—et ma frustration est ressortie dans mon introduction—que les gens comme moi-même et les groupes comme celui auquel j'appartiens ne sont pas encore très doués pour l'analyse des données. L'informatique facilite notre tâche, mais nous nous y prenons mal pour commercialiser nos idées. Nous voulons mieux commercialiser nos idées et améliorer la teneur du débat public sur les questions sociales, parce qu'à l'heure actuelle, le débat n'est pas très élevé.

**Le sénateur Bosa:** Combien comptez-vous d'employés?

**M. Battle:** Vous en voyez maintenant les deux tiers. La fondation est petite, mais elle grandit tous les jours.

**Le sénateur Bosa:** Il s'agit évidemment d'un organisme non partisan, n'est-ce pas?

**M. Battle:** Oui. Tout à fait. Nous y tenons absolument.

[Text]

**Senator Bosa:** And the Maytree Foundation was established a long time ago, was it? Who is behind it?

**Mr. Battle:** It was established about 10 or 11 years ago. It started in the early 1980s.

**Senator Bonnell:** Who is the president of that foundation?

**Mr. Battle:** The president is Allan Broadbent.

**Senator Forrestall:** I appreciate very much your effort and work over the years.

**Mr. Battle:** Thank you.

**Senator Forrestall:** As a beneficiary of some of your wisdom, I continue to listen closely to you.

You are absolutely right about the erosion element and that we should try to keep inflation below one per cent or close to zero. With unemployment the way it is, that is not a bad idea. How is that a tool in your calculations? Is it so vague that you have to be careful of what you do and what you don't do?

**Mr. Battle:** I know what you are getting at. Historically, inflation has been periodically high in this country. The problem is that you get into the tradeoff between inflation and unemployment.

What is so insidious about this whole indexation matter is that, even when inflation comes down low in relative terms, over time the accumulative effect can be quite large—and with inflation in the three and four per cent range one would wonder what all the squawking is about; it is not all that bad. With the indexation formula that has been applied—inflation over three per cent—it means that even if inflation is as low as 2.5, which I would consider pretty low, you will still see 2.5 per cent erosion in the benefit. That is additive over the years; you do not catch up. Even with relatively low rates of inflation you will still see your benefits erode over time. But if inflation is over three per cent, they are protected.

In other words, if inflation is over three per cent a year, under the current formula the benefits lose three per cent, guaranteed; and if inflation is under three per cent, then you lose by the inflation rate. It still kind of erodes things away.

Sure, it would be nice, and I suppose most people would like it, to live in a world of zero inflation, or almost none, but the tradeoffs seem to be horrific in terms of unemployment in this country. We cannot ignore unemployment. It has a terrible impact on poverty roles, welfare roles, social spending, and everything.

**Senator Forrestall:** Like everything else that is free, it is probably worth absolutely nothing, but if you have an hour to expand your product and enhance it in terms of its saleability

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** La fondation Maytree a été créée il y a longtemps, n'est-ce pas? Qui la finance?

**M. Battle:** Elle a été créée il y a environ 10 ou 11 ans. C'était au début des années quatre-vingts.

**Le sénateur Bonnell:** Qui en est le président?

**M. Battle:** Le président est Allan Broadbent.

**Le sénateur Forrestall:** Je vous remercie de votre travail et des efforts que vous avez consacrés à ces questions au fil des ans.

**M. Battle:** Merci.

**Le sénateur Forrestall:** J'ai déjà profité de vos sages conseils et je continuerai à vous écouter attentivement.

Vous avez tout à fait raison et il faudrait essayer de maintenir l'inflation en-deça de 1 p. 100 ou près de zéro. Compte tenu de la situation actuelle du chômage, l'idée n'est pas mauvaise. Comment ce facteur intervient-il dans vos calculs? Est-il vague au point où il faille être très prudent quant aux mesures à prendre ou à ne pas prendre?

**M. Battle:** Je vois où vous voulez en venir. Par le passé, le pays a connu des périodes d'inflation élevée. Le problème se situe au niveau des compromis entre l'inflation et le chômage.

La question de l'indexation est particulièrement insidieuse: même si l'inflation est relativement faible, avec le temps, l'effet cumulatif peut être très important; si le taux d'inflation est de 3 à 4 p. 100, on peut se demander: de quoi se plaint-on? Ce n'est pas si mal. La formule d'indexation s'applique lorsque l'inflation dépasse les 3 p. 100; or, même si l'inflation se situe à 2,5, taux assez bas à mon avis, vous aurez néanmoins une érosion de la prestation de l'ordre de 2,5 p. 100. L'effet est cumulatif; avec les années, pas question de se rattraper. Les taux d'inflation auront beau être relativement faibles, les prestations diminueront toujours en conséquence avec le temps. Mais si l'inflation dépasse les 3 p. 100, les prestations sont protégées.

Autrement dit, si l'inflation dépasse 3 p. 100 par année, la formule actuelle est telle que les prestations diminueront de 3 p. 100, c'est sûr; et si l'inflation est en-deça de 3 p. 100, la perte suit la tendance du taux d'inflation. Une certaine érosion est donc inéluctable.

Or, la plupart des Canadiens préféreraient probablement une inflation nulle ou négligeable, mais il faudrait alors payer un tribut fort onéreux au niveau du chômage. Nous ne pouvons pas ignorer le chômage. Il allonge les listes des pauvres, des assistés sociaux et augmente les dépenses des programmes sociaux.

**Le sénateur Forrestall:** Si ça ne coûte rien, c'est que ça ne vaut probablement rien; si on vous donnait une heure pour vous expliquer et faire mieux comprendre vos idées, si vous



[Text]

and spend 45 minutes of that hour with the bureaucrats and 15 minutes with us, sometimes I wonder. I have been in public life for 30 years and it always amazes me how badly I am told I'm doing, when I haven't the vaguest idea in the world what in God's name they are talking about.

**Senator Lynch-Staunton:** What is your reaction to the argument that indexation, rather than compensating for inflation, actually feeds it, so that in the long run, net, most people are not really that much better off. I will not argue the point; I just wanted your reaction. You will recall that the height of inflation was also the height of indexation in this country. Is there a connection between the two?

**Mr. Battle:** I can't answer that.

**Senator Lynch-Staunton:** You don't know?

**Mr. Battle:** I had not thought about that, to tell you the truth.

**Senator Lynch-Staunton:** That might be something to be examined.

**The Acting Chairman:** Honourable colleagues, on your behalf, I would like to thank our witnesses for their thoughtful presentation and dialogue with members of the committee.

We will proceed to our next witnesses. We welcome to the table representatives from the Social Planning Council of Metropolitan Toronto and the Child Poverty Action Group. I will invite the representatives to introduce themselves and make the distinction between the two organizations for members of the committee.

**Mr. Colin Hughes, Co-Chairman, The Child Poverty Action Group:** Thank you. With me today are Doctor Brigitte Kitchen, Co-Chairman of the Child Poverty Action Group, member of the board of the Social Planning Council of Metropolitan Toronto and professor of Social Work at York University; and Mary Pat MacKinnon, Member of the Child Poverty Action Group. My name is Colin Hughes. I am Co-Chairman of the Child Poverty Action Group and a community worker with the Children's Aid Society of Metropolitan Toronto.

This is a joint presentation of both the Child Poverty Action Group and the Social Planning Council of Metropolitan Toronto. The Child Poverty Action Group is a public interest and policy research group committed to ending child poverty in Canada. We are also a national sponsor of Campaign 2000, which is a national movement that seeks full implementation of the 1989 House of Commons resolution to end child poverty by the year 2,000.

The Social Planning Council of Metropolitan Toronto is an independent, voluntary, organization that does social research,

[Traduction]

passiez 45 minutes avec des bureaucrates et 15 minutes avec nous, je ne sais pas ce que cela donnerait. Je suis un homme public depuis 30 ans et je suis toujours étonné qu'on soit si peu satisfait de mon travail; je n'ai souvent aucune idée de quoi on parle.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Que pensez-vous de l'argument selon lequel l'indexation, plutôt que de compenser l'inflation, l'alimente au contraire de sorte qu'au bout du compte, les gens se trouvent possiblement dans la même situation? Je ne penche ni d'un côté ni de l'autre: je veux tout simplement savoir ce que vous en pensez. Lorsque l'inflation était très élevée au Canada, l'indexation l'était également. Y a-t-il un rapport entre les deux?

**M. Battle:** Je ne peux vous répondre.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous n'avez aucune idée?

**M. Battle:** À vrai dire, je n'ai pas étudié la question.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce serait peut-être intéressant.

**Le président suppléant:** Honorables collègues, en votre nom, je remercie les témoins de leur exposé et des réponses qu'ils ont données aux questions des membres du comité.

Nous allons maintenant accueillir les prochains témoins. Je demanderais donc aux représentants du groupe suivant de s'approcher: le «Social Planning Council of Metropolitan Toronto» et le «Child Poverty Action Group». Veuillez vous présenter et expliquer aux membres du comité le lien entre les deux organisations.

**M. Colin Hughes, coprésident, «Child Poverty Action Group»:** Merci. Je suis accompagné de Mme Brigitte Kitchen, coprésidente du «Child Poverty Action Group», membre du «Social Planning Council of Metropolitan Toronto» et professeur de travail social à l'Université York; et voici Mary Pat MacKinnon, membre du «Child Poverty Action Group». Je m'appelle Colin Hughes. Je suis coprésident du «Child Poverty Action Group» et travailleur communautaire à la «Children's Aid Society of Metropolitan Toronto».

Les deux organisations ont décidé de faire cause commune. Le «Child Poverty Action Group» s'intéresse aux questions publiques et à la recherche en matière de politique en vue d'éliminer la pauvreté infantile au Canada. Nous sommes également commanditaire national de Campagne 2000, un groupe national qui, à la suite de la résolution de 1989 de la Chambre des communes, cherche à éliminer la pauvreté infantile d'ici l'an 2000.

Le «Social Planning Council of Metropolitan Toronto» est une organisation indépendante composée de bénévoles qui

*[Text]*

policy analysis, public education, and works to develop innovative services.

We are here both as the Child Poverty Action Group and on behalf of the Social Planning Council of Metropolitan Toronto, along with a number of community groups. We did present to the House legislative committee in the summer. We raised a number of concerns at that time about Bill C-80, as did a number of other groups. Some of the concerns we raised focussed on the end of universality and on the fact that the bill will have very little impact on child poverty.

This is important because part of the context of this bill is the 1989 House of Commons resolution, and the fact that the resolution and Bill C-80 are linked together can be seen quite clearly in the federal government's response to Barbara Green's report, the Standing Committee on Poverty, and other things of the legislature that did look at how to implement the 1989 House of Commons resolution.

The other general area was that the program itself did not live up to its own objectives. Aside from some of the contextual ways of viewing Bill C-80, we did not see it as living up to its own particular objectives.

Most of the groups that presented to the standing committee had a common experience, namely, that none of the suggestions, concerns or criticisms had been incorporated into Bill C-80. There have been no changes at all and the whole process has barrelled right ahead.

**Senator Stanbury:** It is still barrelling.

**Mr. Hughes:** There may be a role here for the Senate.

We will give you a brief presentation. Ms MacKinnon, who is here in Ottawa, and both Dr. Kitchen and myself, who are from Ottawa, have tried to connect for the purposes of our presentation. We have had little time to put this together but we want to take the opportunity and thank you for the opportunity to speak to Bill C-80.

**Senator Hastings:** I did not get the name of the first witness.

**Mr. Hughes:** My name is Colin Hughes and this is Brigitte Kitchen.

**Dr. Brigitte Kitchen, Co-Chairman, The Child Poverty Action Group:** The Child Poverty Action Group considers September 17, 1992, a sad day for parents and children in Canada because on that day we saw the ending of universal family allowance—at least as far as the House of Commons is concerned. If you, as senators, also support Bill C-80, Canada will enter a new era of social responsibility among its citizens.

*[Traduction]*

s'intéressent à la recherche sociale, à l'analyse de politiques, à l'éducation du public et qui cherche à offrir des services innovateurs.

Nous sommes donc là pour représenter chacun de ces deux groupes et d'autres groupes communautaires. Nous avons comparu devant le comité législatif de la Chambre des communes l'été dernier. À l'instar d'autres groupes, nous avons discuté de certaines dispositions du projet de loi C-80. Nous avons parlé de l'élimination de l'universalité et du fait que le projet de loi n'aura que peu d'incidence sur la pauvreté infantile.

Il ne faut pas perdre de vue la résolution de 1989 de la Chambre des communes lorsqu'on discute de ce projet de loi, car la résolution et le projet de loi sont reliés; il s'agit de la réaction du gouvernement fédéral au rapport de Barbara Green devant le Comité permanent sur la pauvreté et des mesures envisagées pour donner suite à cette résolution.

De façon générale, le programme à proprement parler n'a pas répondu aux objectifs visés. Selon nous, les dispositions du projet de loi sont lacunaires.

La plupart des groupes qui ont comparu devant le comité permanent ont fait la même expérience, en ce sens qu'aucune des propositions ou des critiques formulées n'a servi à rédiger les dispositions du projet de loi. Aucune modification n'a été apportée et le processus a continué bon train comme si de rien n'était.

**Le sénateur Stanbury:** Rien n'a changé.

**M. Hughes:** Le Sénat pourrait faire sentir son influence.

Nous allons vous faire un bref exposé. Mme MacKinnon, qui vient d'Ottawa, et Mme Kitchen et moi-même, qui sommes d'Ottawa, nous sommes réunis pour faire une présentation commune. Nous n'avons pas eu beaucoup de temps pour nous préparer, mais nous vous remercions de nous permettre de discuter du projet de loi C-80.

**Le sénateur Hastings:** Je n'ai pas compris le nom du premier témoin.

**M. Hughes:** Je m'appelle Colin Hughes et je suis accompagné de Mme Brigitte Kitchen.

**Mme Brigitte Kitchen, coprésidente, «Child Poverty Action Group»:** Pour le «Child Poverty Action Group», le 17 septembre 1992 est une année triste pour les parents et les enfants au Canada parce qu'il marque la fin de l'allocation familiale universelle, du moins, du point de vue de la Chambre des communes. Si vous, les sénateurs, défendez également ce projet de loi C-80, le Canada entrera dans une nouvelle ère en matière de responsabilité sociale.



*[Text]*

Bill C-80 is likely to make Canada the only country in the western industrialized world where those who bear the extra responsibilities for bringing up children will no longer receive financial support through the tax system or direct cash benefits. Thus, parents with only one child or two children between the ages of seven and 17, and with income levels of over \$60,721, will no longer receive a direct cash benefit in the form of family allowances to which they had been entitled since 1945.

Tax deductions or credits for dependent children are a common feature of tax systems around the world, and family allowances are paid in 62 countries, including all 27 European countries. As a side comment, I did my Ph.D. thesis on family allowances at the London School of Economics in England. When I went to Brussels to interview the people of the social security office within the common market there was amazement at that time that Canada was so civilized that we had a universal family allowance program. Obviously, we may not have it much longer.

Not having a universal family allowance or honouring the presence of children through the tax system, ignoring the presence of children, means that parents will be treated in the same way as childless individuals.

The fact that the presence of children reduces the ability of all parents to pay taxes, which has been recognized in Canada since 1917, will no longer be acknowledged. Along with the child tax exemption in 1917, we introduced the marital tax exemption which is still in place. This suggests the notion that children are considered optional extras, but spouses are not.

One of the paradoxes of the present government's approach to social programs is the way in which it directs cuts almost exclusively to child benefits. Even millionaires continue to be seen as requiring financial support for marriage but not for parenthood, except if the parents divorce. One is left wondering whether the Government of Canada does not like children.

It is curious that the suggestion is only made about how the tax or cash benefits for children in higher income families, which are said to be worth about \$700 million a year, might be better spent. The suggestion is rarely extended by those who make it to other tax breaks, such as the personal tax credit, the marital tax credit, charitable donations, et cetera. That these tax credits are also going to higher income families, for some reason or other, is not found to be objectionable. The fact that increasing tax income through tax relief has the same effect as a direct cash benefit under disposable income for families is conveniently ignored. A tax foregone is as much a welfare payment as if the family had received it as a cash benefit. To

*[Traduction]*

Le projet de loi C-80 fera du Canada le seul pays du monde industrialisé occidental où ceux qui ont les responsabilités supplémentaires d'éduquer des enfants ne recevront plus l'aide financière par le biais du système fiscal ou de prestations directes en espèces. Ainsi, des parents qui ont un ou deux enfants entre 7 et 17 ans et dont le revenu dépasse les 60 721 \$, ne recevront plus une prestation directe sous la forme des allocations familiales auxquelles ils avaient droit depuis 1945.

Les déductions ou les crédits pour enfants à charge sont une caractéristique courante des systèmes fiscaux et des allocations familiales sont versées dans 62 pays, y compris tous les 27 pays européens. Soit dit en passant, ma thèse de doctorat au «London School of Economics» portait sur les allocations familiales. Lorsque je me suis rendue à Bruxelles pour sonder les employés du bureau de la sécurité sociale au Marché commun, on s'étonnait, à l'époque, que le Canada était civilisé à tel point qu'il appliquait un programme universel d'allocations familiales. Manifestement, ce programme vit ses derniers jours.

Si l'on ne conserve pas le programme universel d'allocations familiales, si le système fiscal ne tient pas compte de la présence d'enfants, les parents seront traités de la même façon que leurs concitoyens qui n'ont pas d'enfants.

On ne reconnaît plus que la présence d'enfants réduit la capacité de tous les parents à payer des impôts, une réalité qui était reconnue au Canada depuis 1917. Cette année-là, en même temps que l'exemption d'impôt pour enfants, nous avons instauré l'exemption de personnes mariées qui existe toujours. Cela laisse entendre que les enfants sont considérés comme un luxe facultatif, mais pas les conjoints.

L'un des côtés paradoxaux de la politique actuelle du gouvernement vis-à-vis des programmes sociaux est que les coupes touchent presque exclusivement les prestations pour enfants. On continue à considérer que même les millionnaires ont besoin d'une aide financière pour faire vivre leur conjoint, mais pas pour faire vivre leurs enfants, sauf si les parents divorcent. On pourrait presque croire que le gouvernement canadien n'aime pas les enfants.

Il est étrange que le gouvernement préconise seulement de dépenser à meilleur escient les avantages fiscaux ou les prestations accordées aux enfants des familles à haut revenu qui représentent environ 700 millions de dollars par an. Les auteurs de ces suggestions proposent rarement de supprimer d'autres concessions fiscales telles que le crédit d'impôt personnel, l'exemption de personnes mariées, la déduction des dons de charité, etc. Pour une raison ou une autre, on ne trouve pas contestable que les bénéficiaires de ces crédits d'impôt soient également les familles à haut revenu. Le gouvernement s'abstient de préciser qu'il pourrait augmenter ses recettes fiscales aussi bien en supprimant des concessions fis-

*[Text]*

argue differently is to draw an arbitrary differentiation between people as taxpayers and beneficiaries when the vast array of tax expenditures has, to a large extent, made such a distinction redundant.

Family allowances and the child tax exemption emerged in recognition of the fact that parents need to have greater financial resources than childless couples or childless individuals with the same income level. They were considered necessary additions to the present wage system based on the economic principle of individual productivity, which does not take into account the economic cost of parenthood. Thus an argument can certainly be made for the discrimination at all levels of income between the capacity to pay tax of families with and families without children to support.

Children in Canada today are raised in about 30 per cent of the households, which means that the major burden of raising the next generation and perpetuating the Canadian nation falls on less than one third of the population. Because only a minority of households are responsible at any one time for the welfare of our children, it has been an unspoken assumption in both Canada's tax and social security system that the cost of raising the next generation should be shared to some extent throughout the community.

Thus behind family allowances lies the revolutionary idea of establishing a sense of mutual obligation between the generations by spreading consumption costs between households over time so that the childless as well as today's parents contribute toward the cost of raising other people's children, once their own have left home. However, Bill C-80 marks the end of the implicit agreement of spreading the cost of the next generation over different stages in people's life cycle, which has served Canadians well for so many years.

**Ms Mary Pat MacKinnon, Member, The Child Poverty Action Group:** The federal government has been arguing since 1984 that the fiscal situation was such that the government had to end the family allowance, and that fiscal realities simply dictated that they could no longer allow a universal program. We have heard repeatedly that the fiscal realities are such that we can no longer have program X or program Y. They have gone on to say that we should target those programs to people who need them the most.

However, once you dissect this argument, you realize that it cannot be supported. In fact, if you look at what has happened from 1984 to today and consider that if the child benefit programs that were in place in 1984—when this government came into power — had remained untouched, poor and middle

*[Traduction]*

cales qu'en supprimant les prestations directes qui s'ajoutent au revenu disponible des familles. Une concession fiscale représente une aide financière au même titre que des prestations en espèces. Prétendre le contraire serait établir une distinction arbitraire entre les contribuables et les bénéficiaires alors que les diverses dépenses fiscales ont rendu cette distinction inutile, dans une large mesure.

Les allocations familiales et l'exemption d'impôt pour enfants ont été instaurées parce qu'on estimait que les parents avaient besoin de ressources financières plus importantes que les couples ou les personnes sans enfants ayant le même revenu. Ces prestations devaient compléter le régime salarial, lequel se fonde sur le principe économique de la productivité individuelle et ne tient pas compte de ce qu'il en coûte pour élever des enfants. Pour ce qui est de la capacité de payer des impôts des familles sans enfants et des familles avec enfants, le même argument peut certainement être invoqué, quel que soit le niveau de revenu.

À l'heure actuelle, environ 30 p. 100 des ménages canadiens élèvent des enfants, ce qui veut dire que la charge d'élever la prochaine génération de Canadiens et de perpétuer la nation canadienne est assumée par moins du tiers de la population. Étant donné qu'une minorité de ménages assurent le bien-être de nos enfants, le régime fiscal et le régime de sécurité sociale du pays partaient du principe que l'ensemble de la société devait se partager, dans une certaine mesure, les coûts à assumer pour élever la prochaine génération de Canadiens.

Les allocations familiales sont donc la concrétisation d'un principe révolutionnaire selon lequel les générations assument des obligations mutuelles en se répartissant les coûts de consommation de façon à ce que les personnes sans enfants et les parents d'aujourd'hui contribuent à élever les enfants des autres une fois que leurs propres enfants auront quitté le foyer familial. Toutefois, le projet de loi C-80 marque la fin de cette entente implicite qui a donné d'excellents résultats pendant de nombreuses années.

**Mme Mary Pat MacKinnon, membre, «Child Poverty Action Group»:** Le gouvernement fédéral fait valoir, depuis 1984, qu'à cause de sa situation financière, les allocations familiales ne peuvent plus être un régime universel. Nous l'avons entendu répéter constamment qu'à cause des réalités financières, nous ne pouvions plus nous offrir tel ou tel programme. Le gouvernement a ajouté qu'il fallait cibler ces programmes vers ceux qui en avaient le plus besoin.

Cependant, si vous disséquez cet argument, vous vous rendez compte qu'il n'est pas valide. En fait, si vous examinez ce qui s'est passé depuis 1984, vous constaterez que si les programmes de prestations pour enfants qui existaient lorsque le gouvernement est arrivé au pouvoir étaient restés intacts, les



*[Text]*

income families today would be receiving more financial assistance for their children.

However, between 1986 and 1991, the federal government cut approximately \$3.5 billion from the child benefit system. I did not hear all of Ken Battle's presentation but I know that he has made this point repeatedly because of the effect of partial de-indexation and how it erodes benefits. If you take the argument that the Conservatives have been making, that they will take the money saved from ending programs or universality and target it on the people who need it, in fact they have not been doing that. The money that was saved has not been redirected towards poor and low income families.

Taking away the child benefits from higher income parents has not helped these families. As we showed in "Unequal Futures, The Legacy of Child Poverty in Canada" which we published last year, the national child poverty rate has increased. It hovered around 14 per cent for most of the 1970s when universal family allowances were paid, but it has hovered well above 15 per cent in the last decade despite considerable economic growth in the mid-1980s.

It is true that between 1973 and 1989, the actual number of poor children fell from about 1.2 million to just under 1 million. However, that was not as a result of government policy. Rather, the drop in the number of poor and low income families between 1984 and 1989 was partly due to the post-recession boom, and the increased number of families with two parents in the workforce, and a substantial decline in the total number of child births. Hence, they were able to prevent the poverty rate from going higher.

Currently, because of the persistence of the present recession, the ranks of poor children are swelling, and indeed the number is back up to about 17.4 per cent. Therefore, through the 1980s, there has been no progress in fighting child poverty.

By integrating family allowances and refundable and nonrefundable child tax credit, Bill C-80 does nothing to improve the incomes of the poorest families with children, which is what the government said it was setting out to do. Families on social assistance will not be better off under the new system. Their increased monthly child benefits will only substitute for the lump-sum payment they would have received at the end of the tax year. Working poor families have to earn at least \$3,750 in order to qualify for the earned income supplement, and earn net incomes of between \$10,000 and \$20,000 in order to receive the maximum amount of \$500. This move will probably make Canada the first country to

*[Traduction]*

familles pauvres et à revenu moyen d'aujourd'hui obtiendraient une aide financière plus importante pour leurs enfants.

Néanmoins, entre 1986 et 1991, le gouvernement a amputé le programme de prestations pour enfants d'un montant d'environ 3,5 milliards de dollars. Je n'ai pas entendu l'exposé de Ken Battle d'un bout à l'autre, mais je sais qu'il a insisté sur les effets de la désindexation partielle et de l'érosion des prestations. Les Conservateurs affirment qu'ils donneront l'argent économisé grâce à l'abolition de certains programmes ou de leur universalité à ceux qui en ont le plus besoin, mais ce n'est pas ce qu'ils ont fait. Cet argent n'a pas été ciblé vers les pauvres et les familles à faible revenu.

Les prestations pour enfants enlevées aux parents à revenu élevé n'ont pas été redistribuées à ces familles. Comme nous l'avons démontré dans «Unequal Futures, The Legacy of Child Poverty in Canada», que nous avons publié l'année dernière, le taux national de pauvreté infantile a augmenté. Pendant la majeure partie des années soixante-dix, à l'époque où les allocations familiales étaient universelles, il se situait aux alentours de 14 p. 100, mais il a largement dépassé 15 p. 100 au cours de la dernière décennie, malgré la croissance économique considérable du milieu des années quatre-vingts.

Il est vrai qu'entre 1973 et 1989, le nombre réel d'enfants pauvres est tombé d'environ 1,2 million à un peu moins d'un million. Toutefois, ce n'était pas le résultat de la politique gouvernementale. Cette baisse du nombre de familles pauvres et à faible revenu qui a été enregistrée entre 1984 et 1989 était attribuable, en partie, au boom qui a suivi la récession ainsi qu'au plus grand nombre de familles dont les deux parents travaillaient, ce qui a également entraîné une diminution importante du nombre total de naissances. C'est en raison de ces facteurs que le taux de pauvreté n'a pas augmenté.

À l'heure actuelle, à cause de la persistance de la récession, les enfants pauvres sont de plus en plus nombreux et le taux de pauvreté est, à nouveau, d'environ 17,4 p. 100. Par conséquent, dans toutes les années quatre-vingts, aucun progrès n'a été réalisé dans la lutte contre la pauvreté chez les enfants.

En intégrant les allocations familiales et les crédits d'impôt pour enfants remboursables et non remboursables, le projet de loi C-80 ne contribue aucunement à accroître le revenu des familles les plus pauvres, contrairement aux intentions exprimées par le gouvernement. Les familles d'assistés sociaux ne seront pas plus avantagées par le nouveau système. L'augmentation de leurs prestations mensuelles pour enfants remplacera seulement le montant global qu'elles auraient touché à la fin de l'année fiscale. Les familles de petits salariés devront gagner au moins 3,750 \$ pour avoir droit au supplément de revenu gagné et il faudra que leurs revenus nets se situent entre 10,000 \$ et 20,000 \$ pour qu'elles touchent le

*[Text]*

make the support of poor children dependent on their parents' participation in the workforce.

One wonders why children of parents who are unable to find employment receive a lower cash benefit than other children. Where is the equity there? With unemployment presently standing at about 11.6 per cent across the country, building a work incentive into the new child benefit will only hurt children in the most vulnerable families, those on provincial social assistance. Moreover, the \$500 supplement is by no means sufficient to offset employment-related expenses.

Many poor people are, in fact, too poor to work. In Metropolitan Toronto, for instance, the \$500 supplement does not even cover the price of a Metro Pass, which is about \$816 a year. That also underscores Ken Battle's argument about these provisions being a drop in the bucket.

If the earned income supplement was, in fact, intended to encourage poor parents to join the workforce, the federal recanting of its promise to set up a national child care program seems nonsensical. The government's claim that the policy choice was between feeding poor children or a national child care program is equally nonsensical. Child poverty and child care advocates unanimously agree that a national child care system is a key component of fighting child poverty. The poorest of the poor are those without a pay cheque, but in order to work for pay, parents require child care.

Fiscal concern cannot have been the reason why the poorest parents did not see any increase in their child benefits, and cannot get a national child care program. There was money available to increase the child care expense deduction for children under the age of six from \$4,000 to \$5,000. They found money for that. This means that taxpayers with two children in the top national tax bracket will receive a child care expense subsidy of more than \$5,000, whereas the new child benefit system, including the earned income supplement, will provide a two-earner working poor family with two children with about \$2,540. This, in turn, means that the family in the high income bracket will end up with twice as large a benefit as the working poor family qualifying for maximum direct cash benefit. Is this what targeting benefits to those with the greatest need really means?

With such generous provisions for their child care costs, many higher income parents will welcome the end of univer-

*[Traduction]*

montant maximum de 500 \$. Cette mesure va sans doute faire du Canada le premier pays où l'assistance aux enfants pauvres est fonction du travail de leurs parents.

Il y a lieu de se demander pourquoi les enfants dont les parents sont incapables de trouver un emploi auront droit à moins d'argent que les autres. Que fait-on de la justice? Le taux de chômage étant actuellement d'environ 11,6 p. 100 dans l'ensemble du pays, l'inclusion d'un incitatif au travail dans le programme de prestations pour enfants ne fera que léser les enfants des familles les plus vulnérables, les familles d'assistés sociaux. De plus, le supplément de 500 \$ ne suffit certainement pas à compenser les frais reliés à un emploi.

Bien des pauvres sont, en fait, trop pauvres pour pouvoir travailler. Dans l'agglomération urbaine de Toronto, par exemple, le supplément de 500 \$ ne couvre même pas le prix d'une carte de métro qui coûte environ 816 \$ par an. Ken Battle a raison de dire que ces dispositions ne représentent qu'une goutte d'eau dans la mer.

Si le supplément de revenu gagné visait réellement à inciter les parents pauvres à travailler, il est tout à fait illogique que le gouvernement fédéral revienne sur sa promesse d'établir un programme national de services de garde d'enfants. Il est tout aussi illogique d'affirmer qu'il s'agissait pour lui de choisir entre nourrir les enfants pauvres ou offrir des services de garderie. Les organismes qui luttent contre la pauvreté chez les enfants et qui militent pour les garderies conviennent, à l'unanimité, qu'un programme national de services de garde d'enfants est la clef de la lutte contre la pauvreté chez les enfants. Les gens les plus pauvres sont ceux qui ne touchent pas de chèques de paie, mais pour pouvoir travailler, les parents ont besoin de services de garderie.

Ce n'est pas à cause de considérations financières que les parents les plus pauvres n'ont pas vu augmenter leurs prestations pour enfants et n'ont pas obtenu de programme national de services de garderie. Le gouvernement a trouvé de l'argent pour porter de 4,000 \$ à 5,000 \$ la déduction pour frais de garde d'enfants pour les enfants de moins de six ans. Il a trouvé de l'argent pour cela. Cela veut dire que les contribuables ayant deux enfants qui se situent en haut de l'échelle des revenus obtiendront une subvention de plus de 5,000 \$ pour faire garder leurs enfants tandis que le nouveau programme de prestations pour enfants, y compris le supplément de revenu gagné, n'accordera à une famille pauvre de deux enfants, dont les deux parents travaillent, que 2,500 \$ environ. Autrement dit, la famille riche touchera des prestations deux fois plus importantes que la famille pauvre qui aura droit à l'allocation directe maximale. Est-ce ainsi que le gouvernement entend cibler les prestations vers ceux qui ont les plus grands besoins?

Étant donné la générosité de la déduction des frais de garde d'enfants, de nombreux parents ayant un revenu élevé se



*[Text]*

sal family allowances and the elimination of the child tax credit. They are indeed better off without them. It is far better for those in the top marginal tax bracket to forego their \$418 in family allowance a year and reduce their tax load through the use of these tax subsidies or tax breaks. Income tested programs do not necessarily work to the advantage of the poor, but can work, in fact, to the advantage of those in the highest marginal tax bracket.

Bill C-80 will do nothing, or little, to help this government keep its promise to eliminate child poverty. There are better alternatives. In fact the Senate's own report "Children in Poverty: Towards a Better Future" proposes two solutions, each preferable to Bill C-80. There is also the idea of a national income for children, put forward by the Child Poverty Action Group, which if implemented would make the elimination of child poverty a possibility. However, it also has to be recognized that parents need to be able to earn decent wages in order to provide their children with an economically secure up-bringing.

Better child benefits alone do not eliminate poverty. We are certainly of the view that you need to have a well integrated multi-faceted strategy of which income security is one component, but full employment is an equally important component.

Child poverty is one of the most serious problems facing this country today. Indeed, many of the government's own actions have exacerbated it. Poor and low income families and their children have been the group that has benefited the least from this government. We are here as part of a coalition called Campaign 2000, a national movement that we started to promote and secure the full implementation of the House of Commons resolution to eliminate child and family poverty in Canada by the year 2000. It would be wonderful to have the Senate on our side by defeating Bill C-80, and asking the Government of Canada to do better for all our children.

I want to add one final footnote. Today we hear a lot of cynicism and disenchantment about how the government cannot effect change or make the kinds of changes we are all looking for. I would remind people about the poverty that existed among seniors two or three decades ago before we came in with the Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement. Government policy can work. In fact, government policy for seniors has been able to reduce the poverty rate among seniors quite substantially. We still have a problem with poor seniors but it is much less a problem than it

*[Traduction]*

réjouiront de l'abolition des allocations familiales universelles et du crédit d'impôt pour enfants. En fait, il est plus avantageux pour eux que ces mesures soient supprimées. Il est beaucoup plus rentable pour les contribuables qui se trouvent dans la dernière tranche d'imposition de renoncer à leurs 418 \$ d'allocations familiales et de réduire leur impôt au moyen de ces subventions ou concessions fiscales. Les programmes qui sont fonction du revenu ne sont pas nécessairement avantageux pour les pauvres. En fait, ils peuvent l'être davantage pour les contribuables qui se trouvent dans la dernière tranche d'imposition.

Le projet de loi C-80 ne fera rien, ou du moins pas grand-chose, pour aider le gouvernement à éliminer la pauvreté chez les enfants comme il l'avait promis. Il y aurait de meilleures solutions. En fait, dans son rapport intitulé : «La pauvreté dans l'enfance: Vers un avenir meilleur», le Sénat propose deux solutions qui sont toutes deux préférables au projet de loi C-80. De son côté, le Child Poverty Action Group préconise un programme de revenu national pour les enfants, ce qui permettrait d'éliminer la pauvreté chez les enfants. Toutefois, on reconnaît également que les parents doivent pouvoir gagner des salaires décents pour élever leurs enfants adéquatement.

Les prestations pour enfants ne suffisent pas, à elles seules, à éliminer la pauvreté. Nous sommes convaincus de la nécessité d'une stratégie bien intégrée comportant divers éléments dont la sécurité du revenu, d'une part, et le plein emploi, d'autre part.

La pauvreté chez les enfants est l'un des problèmes les plus graves auxquels notre pays se trouve actuellement confronté. De nombreuses mesures prises par le gouvernement ont contribué à aggraver les choses. Le gouvernement a laissé pour compte les familles pauvres et à faible revenu. Nous représentons ici un regroupement appelé Campagne 2000, un mouvement national que nous avons lancé pour promouvoir la mise en oeuvre de la résolution adoptée à la Chambre des communes dans le but d'éliminer la pauvreté chez les enfants et dans les familles, au Canada, d'ici l'an 2000. Il serait merveilleux que le Sénat se range de notre côté en rejetant le projet de loi C-80 et en demandant au gouvernement canadien de mieux s'occuper de nos enfants.

J'aurais une dernière chose à ajouter. Les gens sont très sceptiques et très pessimistes quant à la capacité du gouvernement d'apporter les changements que nous souhaitons tous. N'oublions pas la pauvreté qui régnait chez les personnes âgées il y a 20 ou 30 ans, avant que nous n'instaurions la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti. La politique gouvernementale peut avoir des effets bénéfiques. Cette politique a réussi à réduire largement la pauvreté chez les personnes âgées. La situation n'est pas encore idéale, mais elle est beaucoup moins grave qu'en 1970, quand le Sénat a

[Text]

was back in 1970 when the Senate report on poverty was produced. So government policy can make a tremendous difference.

**Senator Hébert:** Mr. Chairman, out of curiosity, may I ask when the two groups were invited to come to these hearings?

**Mr. Hughes:** We are party crashers; we phoned the Senate when we heard that the legislation had been passed by the House of Commons. Through the assistance of the clerk, we were able to track developments, and we expressed our interest in attending if the bill came before the committee.

**Senator Hébert:** So we did not call you, you called us?

**Mr. Hughes:** Yes. I think there is an important point here.

I certainly appreciate the openness of the Senate in having us here. We should keep in mind that both the House of Commons and the Senate still act as very important forums for the community to be heard and to give its input, and for that input to be considered and acted upon.

**Senator Bosa:** I am not asking you to apologize.

**Mr. Hughes:** I am not apologizing. However, I do want to elaborate on that particular point. One of the concerns that exist in the community in terms of people who are following this particular issue and who are totally alienated from national politics is the pace with which it is proceeding. When things move quickly and the community is not a partner in the policy formulation process when words are spoken and briefs are given, it is the same thing as you were speaking to—it does not generate a lot of good will. I do consider that an important issue in terms of process.

**Senator Hébert:** The process is obviously not working. I felt sorry about it when I listened to your presentation, which was remarkably good and stimulating. I feel that I have to tell you, as I told other witnesses, that this process is a charade. It does not lead anywhere. You will have no influence on this bill, in spite of your efforts. Since yesterday, when the Conservatives voted closure on this process, the government has decided to rush this bill through the Senate without amendment. Next Tuesday the Senate has been recalled for that purpose alone.

During this intense referendum debate no one will notice what the government has done to our children, to our mothers and to our society as a whole. I am sorry that you are being used for the purpose of showing that a few witnesses were called. There have been nine witnesses out of a possible 50 or more, so you are among the privileged ones. The purpose is to show that the process of democracy was respected. Well, it was not respected and I apologize on behalf of the Senate that you were part of that charade. I apologize especially for those

[Traduction]

publié son rapport sur la pauvreté. La politique gouvernementale peut donc améliorer énormément les choses.

**Le sénateur Hébert:** Monsieur le président, par simple curiosité, pourrais-je savoir quand ces deux groupes ont été invités à comparaître?

**M. Hughes:** Nous nous sommes invités; nous avons téléphoné au Sénat quand nous avons appris que la Chambre des communes avait adopté le projet de loi. Avec l'aide du greffier, nous avons réussi à savoir ce qui allait se passer et nous avons exprimé le désir de venir témoigner si le projet de loi était renvoyé au comité.

**Le sénateur Hébert:** Par conséquent, c'est vous qui nous avez appelés et pas nous?

**M. Hughes:** Oui. Je crois important de le souligner.

J'apprécie vivement que le Sénat ait accepté de nous entendre. N'oublions pas que la Chambre des communes et le Sénat restent des tribunes très importantes qui permettent à l'opinion publique de s'exprimer et de se traduire par des mesures concrètes.

**Le sénateur Bosa:** Vous n'avez pas à vous en excuser.

**M. Hughes:** Je ne m'en excuse nullement. Je tenais toutefois à signaler la chose. Et les personnes qui s'intéressent à ce dossier, mais qui sont tout à fait en dehors de la politique nationale, s'inquiètent devant le rythme auquel progresse cette mesure. Quand on agit rapidement et sans que la collectivité ne participe à l'élaboration de la politique, les gens hésitent à appuyer une mesure. Et c'est là une considération très importante.

**Le sénateur Hébert:** De toute évidence, le processus ne fonctionne pas bien. Je l'ai vivement déploré en écoutant votre témoignage, que j'ai trouvé excellent et très stimulant. Je dois vous dire, comme je l'ai dit aux autres témoins, que le processus est une véritable farce. Il ne nous conduira nulle part. Vous ne pouvez exercer aucune influence sur ce projet de loi, malgré vos efforts. Depuis que les Conservateurs ont imposé la clôture, hier, le gouvernement a décidé de faire adopter ce projet de loi par le Sénat, à toute vapeur, sans amendement. Le mardi suivant, le Sénat était rappelé pour cette simple raison.

Au cours du débat intense sur le référendum, personne ne remarquera les torts que le gouvernement cause à nos enfants, aux mères de famille et à l'ensemble de la société. Malheureusement, le gouvernement se sert de vous car vous lui permettez d'affirmer qu'il a fait comparaître des témoins. Comme nous n'avons entendu que neuf témoins sur une cinquantaine, vous faites partie des quelques privilégiés. Votre comparution a pour seul but de montrer qu'on a respecté le processus démocratique. En réalité, il ne l'a pas été et je m'excuse, au



[Text]

on our side. I do not know about senators opposite. Perhaps Senator Di Nino will apologize.

**Senator Di Nino:** I suggest that the witnesses read a copy of the transcript and make up their own minds.

**Mr. Hughes:** Is there in fact closure on this? Why do it? What is the hurry?

**Senator Hébert:** That is the question that we have asked the government side during the last few days; what is the hurry? What is wrong with sitting next week to give more witnesses the opportunity to appear. Obviously, they are not interested in hearing criticisms of this bill. They have decided to pass it in the fastest way possible, without amendment, after hearing nine witnesses who were squeezed in in less than two days. That is the only concession they were willing to give the opposition. That is why we believe that all you have done is futile. We are here to listen to you and we respect the work that you are doing and the help that you would like to give to the Senate, but the Senate will not listen. The majority of those in the Senate have already decided that it is all over. We are just playing a game right now.

**Senator Bonnell:** To make it even worse, the senator who moved the motion is from Toronto. There is much poverty in Toronto. Senator Di Nino, who comes from your home town, said, "Cut them off!" Tomorrow we will hear a minister, but not the Minister of Health or the Minister of Finance; any old minister is appearing tomorrow because we had to hear a minister. The minister is only coming in for the charade. The poor Chairman, who is as fair as he can be, had to put the motion moved by Senator Di Nino. To Newfoundland, which has no fish and no income, to western Canada, and to Prince Edward Island, where I come from and which has unemployment of 19 per cent, the Italians of Toronto have said "no".

**Senator Di Nino:** I will not dignify your comments with a reply, sir, except to refer our witnesses to the transcript.

In June the minister made a statement as to the time frame that would reflect what we talked about a moment ago. I suggest to you that the officials in their comments to us stated that, in order to provide—in their words—more money to more people in a quicker way, they wanted to make sure that this bill is passed in order to apply to this fiscal year; otherwise it may be delayed another year. We felt that was an appropriate request for us to consider.

**Senator Hébert:** You have so much compassion, it is touching.

**Senator Di Nino:** As I said before, if you want to play political games, do it in the Senate and not in committee hear-

[Traduction]

nom du Sénat, que l'on se soit servi de vous. Je m'excuse surtout au nom de notre parti. Je ne peux pas parler pour les sénateurs d'en face. Le sénateur Di Nino s'excusera peut-être lui aussi.

**Le sénateur Di Nino:** Je suggère aux témoins de lire les procès-verbaux afin qu'ils se fassent leur propre opinion.

**M. Hughes:** La clôture a-t-elle été réellement imposée? Pourquoi? Pourquoi une telle précipitation?

**Le sénateur Hébert:** Telle est la question que nous posons au gouvernement depuis plusieurs jours; pourquoi cette précipitation? Quel inconvénient voit-il à siéger la semaine prochaine afin que nous puissions faire comparaître davantage de témoins? De toute évidence, le gouvernement ne désire pas entendre de critiques à l'égard de cette mesure. Il a décidé de l'adopter le plus rapidement possible, sans amendement, après avoir entendu neuf témoins en moins de deux jours. C'est la seule concession qu'il ait accepté d'accorder à l'opposition. Voilà pourquoi votre intervention nous paraît inutile. Nous sommes ici pour vous écouter et nous respectons le travail que vous avez réalisé et votre bonne volonté, mais le Sénat ne vous écouterait pas. La majorité des sénateurs ont déjà décidé que tout était terminé. Ces audiences ont lieu uniquement pour la galerie.

**Le sénateur Bonnell:** Pour aggraver les choses, le sénateur qui a proposé la motion vient de Toronto. Il y a beaucoup de pauvreté dans sa ville. Le sénateur Di Nino, qui vient de chez vous, a dit qu'il fallait vous faire taire. Demain, nous entendons un ministre, mais pas celui de la Santé ou celui des Finances; on est allé chercher un vieux ministre simplement parce qu'il en fallait un. Ce ministre ne comparaitra que pour la galerie. Le pauvre président, qui est un homme juste, a dû mettre aux voix la motion du sénateur Di Nino. Les Italiens de Toronto ont dit non à Terre-Neuve, qui n'a pas de poisson et pas de revenu, à l'Ouest du pays, à l'Île-du-Prince-Édouard, d'où je viens, et où le taux de chômage atteint 19 p. 100.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne me donnerai même pas la peine de répondre à vos commentaires si ce n'est en demandant à nos témoins de se reporter aux procès-verbaux.

En juin, le ministre a annoncé le délai dans lequel ces mesures devraient être adoptées. Les représentants du gouvernement nous ont bien dit que pour pouvoir donner davantage d'argent à plus de gens, plus rapidement, il tenait à ce que ce projet de loi soit adopté de façon à pouvoir s'appliquer à l'exercice en cours; autrement, il risquait d'être retardé d'un an. Cette demande nous a semblé être tout à fait raisonnable.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez tellement de compassion que c'en est touchant.

**Le sénateur Di Nino:** Je le répète, si vous voulez politiquer, faites-le au Sénat et pas en comité. Nous sommes ici pour

[Text]

ings. We are here to listen to the witnesses who make presentations to us. It is not for you and me to debate our political differences.

**Senator Stanbury:** I thought I should defend the senators from Toronto.

**Senator Di Nino:** Not all of them.

**Senator Stanbury:** I perfectly agree with your evidence. It is not only the process that is the crime in this place at the moment. The process has deteriorated and we are only going through the motions. The minister who will appear tomorrow does not know anything about it and will not entertain any amendments, and we will be stuck with that. It is a crime. As far as I can see, the bill is also a crime.

**Dr. Kitchen:** We came here to register our strongest protest against Bill C-80 and we are happy to do that. We are in the process of building Campaign 2000 and I brought some copies of our newsletter. The community will not take the elimination of universal family allowances easily and quietly.

**Senator Stanbury:** Why else do you think it is going so fast? They do not want the community to know about it.

**Dr. Kitchen:** People will know. People are most upset with this particular bill, particularly because of the dishonesty of saying that all this extra money is available, when it obviously is not. The question is, how many times can you fool poor people? They are not stupid. We are very hopeful about Campaign 2000; the momentum is building up.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, Senator Di Nino was kind enough to suggest to the witnesses that they read the transcript. I suggest that the ministers who have responsibility for this legislation read the transcript of this committee hearing, because the evidence is damning. The fact that this bill is being pushed ahead in spite of the damning evidence against it is incredible. It is a terrible thing.

I do not want to ask you questions because of the circumstances under which you are appearing. I understand your presentation. I have a few questions here that have been suggested, but you have dealt with most of them and I hesitate to take your time to investigate them further.

I heard you discuss the misrepresentation that this is targeting poor people, that it is giving the benefits to the poor and taking away from the rich, which is patently untrue. I do not know whether you have any further comments on that. However, it is a tragedy, as far as I am concerned.

**Mr. Hughes:** Perhaps we all do. One point on targeting which I caught the tail end of during Mr. Battle's presentation

[Traduction]

écouter les témoins qui nous présentent un mémoire. Nous ne sommes pas là pour discuter de nos divergences de vues politiques. . .

**Le sénateur Stanbury:** Je croyais devoir défendre des sénateurs de Toronto.

**Le sénateur Di Nino:** Pas tous.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis tout à fait d'accord avec votre témoignage. Ce n'est pas seulement le processus suivi qui constitue un véritable scandale. Ce processus s'est dégradé et il est devenu purement symbolique. Le ministre qui comparaitra demain ne connaît rien de ce projet de loi et n'acceptera aucun amendement. C'est un vrai scandale. Selon moi, ce projet de loi est également scandaleux.

**Mme Kitchen:** Nous sommes venus ici pour protester énergiquement contre le projet de loi C-80 et nous sommes heureux de pouvoir le faire. Nous sommes en train de lancer Campagne 2000 et j'ai apporté des exemplaires de notre bulletin. Le public canadien n'acceptera pas sans protester l'élimination des allocations familiales universelles.

**Le sénateur Stanbury:** Pour quelle autre raison le gouvernement accélère-t-il les choses? Il ne veut pas que le public soit au courant.

**Mme Kitchen:** Le public le saura. Les gens sont extrêmement mécontents de cette mesure, surtout à cause de la malhonnêteté du gouvernement qui prétend offrir des prestations supplémentaires alors qu'il n'en est rien. Il s'agit de voir pendant combien de temps on peut bernier les gens. Les Canadiens ne sont pas stupides. Nous plaçons de grands espoirs dans Campagne 2000; ce mouvement prend beaucoup d'ampleur.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, le sénateur Di Nino a eu l'amabilité de suggérer aux témoins de lire les procès-verbaux. Les ministres responsables de ce projet de loi devraient les lire eux aussi, car les témoignages sont accablants. Il est absolument incroyable que l'on nous fasse adopter ce projet de loi malgré ces témoignages accablants. Cela est déplorable.

Je ne veux pas vous poser de questions en raison des circonstances dans lesquelles vous comparez. J'ai bien compris votre exposé. J'ai ici une liste de questions, mais vous avez répondu à la plupart d'entre elles et j'hésite à vous demander d'y répondre plus en détail.

Je vous ai entendu dire que le gouvernement faisait faussement valoir que ces mesures s'adressaient aux pauvres et visaient à prendre aux riches pour donner aux pauvres, ce qui est totalement faux. Je me demande si vous auriez quelque chose à ajouter à ce propos. Quoi qu'il en soit, je trouve la situation tragique.

**M. Hughes:** C'est sans doute ce que tout le monde pense. À propos du ciblage, pendant l'exposé de M. Battle, j'ai noté



[Text]

needs to be underlined: if it is going to be targeted, I hope you talk with representatives of the provinces and investigate the whole practice of deductions.

**Senator Stanbury:** They will not let us talk to the provinces.

**Mr. Hughes:** It is an important issue, for the record. The children's benefit will not give people who are not in the labour force one penny more. That is bad enough, but it will be even worse if some provinces deduct the children's benefit from their incomes.

I know my colleagues also have some comments on targeting.

**Dr. Kitchen:** One point that we made in the presentation I would like to repeat. Had the child benefit system as it existed in 1984, when the present government took office, remained untouched, Canada's children would be better off. That is the key example that targeting does not work. There are overwhelming examples from European countries that have considerably lower child poverty rates than we have. I will not even make the comparison with Sweden, but in France the child poverty rate is 4.6 per cent. In Germany, with a Conservative Government, the child poverty rate is 5.3 per cent or 5.4 per cent. Ours stands at 17.4 per cent, and that is scandalous. It also shows that Conservative governments can tackle poverty issues, if they are willing to. There is obviously something wrong with this particular government and not with party politics.

**Ms MacKinnon:** The problem from a political perspective and from a public education perspective is the insidious manner in which this government has sold targeting. For many people who read newspapers and who are not among the members of the poor there is an intuitive sympathetic appeal to the argument for targeting because they bought "limited fiscal resources," and the idea of "putting our money where it will do the most good."

With this bill, the government has been able to build on that language and that conceptual approach that makes it easy for it to slide through without too much examination. However, it is insidious. If one looks at the bill and attempts to understand the government's policy objectives and criteria, one wonders why the government brought forward something like this. What is the objective? What is it trying to do? What is the agenda here? Who is benefiting? It is very difficult to answer.

**Senator Stanbury:** It is the big bad Reform Party.

**Ms MacKinnon:** All manner of agendas can be read into it. What cannot be read into it is what its stated purpose is. That is completely unacceptable from a public policy perspective. These are not stupid people making those policies. They know what they are doing. That is a very important point.

[Traduction]

un point sur lequel je crois nécessaire d'insister. Si ces mesures sont ciblées, j'espère que vous examinerez avec les représentants des provinces toute la question des déductions.

**Le sénateur Stanbury:** On ne nous laissera pas parler aux provinces.

**M. Hughes:** C'est là une question importante. Les prestations pour enfants ne donneront pas un sou de plus à ceux qui n'ont pas d'emploi. Et c'est déjà très regrettable, mais la situation sera encore pire si certaines provinces déduisent de leurs revenus les prestations pour enfants.

Je sais que mes collègues ont également un mot à dire au sujet du ciblage.

**Mme Kitchen:** J'aimerais revenir sur un point que nous avons souligné dans notre exposé. Si les prestations pour enfants étaient restées telles qu'elles étaient en 1984, à l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel, les enfants canadiens s'en porteraient mieux. Et cela prouve bien que le ciblage est inopérant. En Europe, l'incidence de la pauvreté chez les enfants est beaucoup plus faible qu'ici. Sans même faire la comparaison avec la Suède, en France, 4,6 p. 100 seulement des enfants vivent dans la pauvreté. En Allemagne, qui a un gouvernement conservateur, ce taux est de 5,3 ou 5,4 p. 100. Chez nous il est de 17,4 p. 100, ce qui est scandaleux. Cela prouve également qu'un gouvernement conservateur peut s'attaquer au problème s'il le veut vraiment. De toute évidence, c'est ce gouvernement qui est à blâmer et non pas la politique partisane.

**Mme MacKinnon:** La façon dont le gouvernement a convaincu les gens des bienfaits du ciblage pose un problème du point de vue politique et du point de vue de la sensibilisation du public. De nombreux citoyens qui lisent les journaux et qui ne font pas partie des pauvres sont pour le ciblage parce qu'on les a convaincus que le pays disposait de ressources financières limitées et qu'il fallait dépenser l'argent là où il ferait le plus de bien.

Avec ce projet de loi, le gouvernement exploite ce principe, ce qui lui permet de glisser cette mesure sans qu'elle ne retienne trop l'attention. Il s'agit toutefois d'une mesure insidieuse. Si on examine le projet de loi pour essayer de comprendre quels sont les objectifs et les critères de la politique gouvernementale, on peut se demander pourquoi le gouvernement prend cette initiative. Quel est son but? Qu'essaie-t-il de faire? Quelles sont ses intentions véritables? Qui va bénéficier de cette mesure? Il est très difficile de l'établir.

**Le sénateur Stanbury:** C'est le méchant Parti réformiste.

**Mme MacKinnon:** On peut voir là toutes sortes d'intentions. Par contre, on ne voit pas quel est son but. C'est tout à fait inacceptable. Les gens qui élaborent ces politiques ne sont pas des imbéciles. Ils savent ce qu'ils font. C'est très important.

[Text]

**Senator Forrestall:** It puzzles me why all three of you keep referring to the poor as being stupid.

**Ms MacKinnon:** Excuse me, sir. I refer to the designers of the program, the people in the Department of Finance, not those in the Department of Health and Welfare.

**Senator Forrestall:** It is interesting.

**Ms MacKinnon:** This is not a game, sir.

**Senator Forrestall:** I am not playing games.

**Senator Hastings:** My questions are based on child poverty prior to the intervention. I should point out to the witnesses that we have had three witnesses this morning, all of whom have said there is will be very little impact on child poverty made by the measures in this bill. The second just said that with a kind of a stumble. You used the words "very little impact," Mr. Hughes.

Could you take me back to the 1989 House of Commons resolution and bring me forward, Mr. Hughes, just briefly?

**Mr. Hughes:** I will try to.

**Senator Hastings:** Start with the 1989 resolution. What was its objective?

**Mr. Hughes:** The objective of the 1989 resolution was to end child poverty by the year 2000. That resolution was unanimously supported by the House of Commons, which perhaps is a coincidence when considered with the fact that family allowances were also unanimously supported by the House of Commons when they were introduced. Nevertheless, there was also an international context at the time in terms of the rights of the child and the international convention. There has been a groundswell that is quite unprecedented in terms of support and interest around the issue of child and family poverty within Canada.

At that point, as I understand it, after the resolution was passed, it was referred to the House of Commons Standing Committee on Poverty, which was chaired by a Conservative MP, Barbara Greene, and they proceeded to meet over the next year and a half to two years. They released their report in December of last year.

At the same time, within the Senate, this committee chaired by Senator Lorna Marsden had also been studying the issue and had, as we mentioned earlier, put forward two policy options in terms of a children's benefit. Both of those options looked much better from our perspective, and I think provide a point for the Senate to look at its own deliberations in assessing this bill.

[Traduction]

**Le sénateur Forrestall:** Je ne comprends pas pourquoi vous ne cessez pas de répéter, tous les trois, que les pauvres sont stupides.

**Mme MacKinnon:** Excusez-moi. Je parlais des concepteurs de ce programme. Des fonctionnaires du ministère des Finances, et non pas de ceux du ministère de la Santé et du Bien-être.

**Le sénateur Forrestall:** Voilà qui est intéressant.

**Mme MacKinnon:** Ce n'est pas un jeu, monsieur.

**Le sénateur Forrestall:** Je le sais.

**Le sénateur Hastings:** Mes questions sont fondées sur la pauvreté chez les enfants avant l'intervention. Permettez-moi de souligner aux témoins que nous avons eu trois témoins ce matin qui ont tous dit que les mesures prévues dans le projet de loi à l'étude auront très peu d'impact sur la pauvreté chez les enfants. Le deuxième l'a dit en hésitant quelque peu. Vous avez utilisé les mots «très peu d'impact», monsieur Hughes.

Monsieur Hughes, pourriez-vous brièvement m'expliquer la résolution adoptée par la Chambre des communes en 1989 et ce qui s'est passé depuis?

**M. Hughes:** Je vais essayer de le faire.

**Le sénateur Hastings:** Commencez par la résolution de 1989. Quel était son objectif?

**M. Hughes:** L'objectif de la résolution de 1989 était de mettre fin à la pauvreté chez les enfants d'ici l'an 2000. Cette résolution a reçu l'appui unanime de la Chambre des communes, ce qui est peut-être une coïncidence lorsque l'on considère le fait que les allocations familiales avaient été également appuyées par la Chambre des communes lorsqu'elles ont été introduites. Quoi qu'il en soit, il y avait également à l'époque tout un contexte international concernant les droits de l'enfant et la convention internationale. Il y a eu une vague de fond sans précédent en ce qui concerne l'appui et l'intérêt pour la question de la pauvreté chez les enfants et la pauvreté des familles au Canada.

À ce moment-là, si j'ai bien compris, une fois la résolution adoptée, elle a été renvoyée devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur la pauvreté, qui était présidé par Barbara Greene, députée du Parti conservateur. Ce comité s'est donc penché sur la question pendant un an et demi à deux ans et a publié son rapport en décembre dernier.

En même temps, au Sénat, votre comité présidé par le sénateur Lorna Marsden avait lui aussi étudié la question et comme nous l'avons mentionné plus tôt, il avait présenté deux options à l'égard des prestations pour enfants. À notre avis, ces deux options sont de loin préférables et elles offrent au Sénat un excellent point de comparaison dans son étude du projet de loi.



[Text]

In addition, the Senate report has been quite popular in community groups with which I have worked in terms of framing the issues and putting forward some policy proposals.

Barbara Greene's committee report came out, and there were quite a few recommendations in there. One of them was a universal child care system, which was very interesting. It was months later that the federal government said it would not proceed with any kind of national child care program.

I guess the long and short of it is that there really is a lot of community interest. Some of the instruments of government, if you like, have taken a look at the issue and put forward policy proposals, but then suddenly it all stops. Talking about community expectations, what we now have handed down is really quite a disappointment. Although the language, and I think the publication around introducing the child benefit makes no mention of child poverty, it is clear that that is indeed a response to that particular resolution.

That is my best shot at going through what has happened since the resolution was made in the House of Commons.

**Senator Hastings:** However, as a response to the resolution, it has no impact?

**Mr. Hughes:** No, I do not think we should—I mean, I think the government has to be accountable to that resolution. In other words, from an income security perspective as it relates to a children's benefit, we have to look at what kind of impact this legislation will have on moving the federal government's commitment forward in terms of ending child poverty. That commitment was made to about a million children and to the country as a whole. I think we have to keep that criteria in mind. This is not just a shell game, or at least it should not be.

**Ms Kitchen:** There are children's lives at stake. That is what we are talking about.

**Senator Di Nino:** Obviously, my proposal of yesterday has created some concern on the other side, but let that not be misread. I would take some offence at any suggestion that your social conscience is any better than mine or those opposite.

Allow me to ask a couple of questions. One of the major areas of criticism has been this \$3.5 billion that was taken out of the system. When I asked Mr. Battle the question this morning, he suggested that the four increases in benefits plus the \$213 augmentation of benefits to those children under seven years old were not taken into consideration.

**Senator Hastings:** He wasn't certain.

[Traduction]

En outre, le rapport du Sénat a été très bien accueilli par les groupes communautaires avec lesquels j'ai travaillé pour ce qui est de déterminer les problèmes et de proposer des énoncés de politique.

Le comité présidé par Barbara Greene a publié son rapport qui contenait pas mal de recommandations. L'une de ces recommandations était un régime universel de garderies, ce qui était très intéressant. Plusieurs mois plus tard, le gouvernement fédéral a déclaré qu'il n'allait pas mettre en place un programme national de garderies.

Bref, les groupes communautaires s'intéressent vraiment beaucoup à la question. Certains instruments du gouvernement, si vous voulez, ont examiné la question et proposé des énoncés de politique, mais tout à coup tout s'arrête. Les nouvelles mesures qu'entend prendre le gouvernement sont en fait une grande déception pour la communauté qui avait d'autres attentes. Même si le texte du projet de loi et les documents concernant les prestations pour enfants ne font aucune mention de la pauvreté chez les enfants, il est clair que ces mesures sont en fait une réponse à cette résolution particulière.

C'est donc la meilleure explication que je puisse vous donner de ce qui s'est produit depuis que la résolution a été adoptée à la Chambre des communes.

**Le sénateur Hastings:** Cependant, cette mesure ne donne pas suite à la résolution?

**M. Hughes:** Non, je ne pense pas que nous devrions—je pense que le gouvernement doit avoir une responsabilité par rapport à cette résolution. En d'autres termes, du point de vue de la sécurité du revenu par rapport à une prestation pour enfants, nous devons examiner comment ce projet de loi permettra au gouvernement fédéral de respecter son engagement de mettre fin à la pauvreté chez les enfants, engagement qui a été pris à l'égard d'environ 1 million d'enfants et de tout le pays en général. Nous ne devons pas oublier cela. Il ne s'agit pas tout simplement d'un tour de passe-passe, ou du moins cela ne devrait pas l'être.

**Mme Kitchen:** Ce sont les vies des enfants qui sont en jeu. Voilà ce dont il s'agit.

**Le sénateur Di Nino:** De toute évidence, ma proposition d'hier a soulevé des préoccupations de l'autre côté, mais il ne faut pas s'y méprendre. Je serais plutôt offensée si on voulait laisser entendre que votre conscience sociale est meilleure que la mienne ou que celle de mes collègues d'en face.

Permettez-moi de poser quelques questions. L'une des principales critiques est que l'on a éliminé 3,5 milliards de dollars du régime. Lorsque j'ai posé la question à M. Battle ce matin, il a laissé entendre que l'on n'avait pas tenu compte des quatre augmentations des prestations plus les 213 \$ d'augmentation des prestations pour les enfants de moins de 7 ans.

**Le sénateur Hastings:** Il n'en était pas certain.

[Text]

**Senator Di Nino:** May I ask the question, or do you want to ask the question? You are perfectly welcome to do so.

**Senator Hastings:** Be accurate.

**Senator Di Nino:** Allow me to finish my question. My question to you is: Do you agree or disagree with Mr. Battle's position?

I think Ms MacKinnon also mentioned the \$3.5 billion. In your use of that figure, did you take into consideration the four increases that have taken place since 1985, plus the \$213 allowance for those children under seven?

**Ms MacKinnon:** Let me go back to the first part, around which I think there is some confusion. As many of you may know, Ken Battle was formerly the Executive Director of the National Council of Welfare. That is the organization that has preeminently done the analysis around the actual costing of this proposal, so Mr. Battle, in fact, is the one who has provided these figures. He has been with the National Council of Welfare for over ten years. I am asking you to clarify Ken's response.

**Senator Di Nino:** I understood his response to be that he does not believe that the increases and the supplement of \$213 were taken into consideration. He was referring to only the indexation, or the lack thereof. This is what I understood his comment to be.

**Ms MacKinnon:** That is not my understanding, but obviously there has to be some clarification on that. Putting that aside for the moment, there has been a leakage of \$3.5 billion out of the system because of partial indexation. How much more—

**Senator Di Nino:** If it has been replaced with something else, or part of it has been replaced with something else, then do you not think it is fair that that should also be—

**Ms MacKinnon:** Replaced with, and then taken away, because with de-indexation you are de-indexing the whole thing, right? You are de-indexing the whole amount. In fact, if there is an amount given, then that becomes the new amount. That new amount, then, is subject to the de-indexation. There are leakages out constantly.

**Senator Di Nino:** The concern I had about the de-indexation was that there seemed to have been suggestions by some witnesses that the act was sort of a sneaky, underhanded act. I say absolutely not. This government, rightly or wrongly—and you may or may not agree with this—has taken the position on indexation right from 1985, I believe. That is a fundamental difference of opinion, and we can discuss that. I do not have a problem with that.

My concern is that the reduction of \$3.5 billion may be stated only from the standpoint of one component, without

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Puis-je posé la question, ou voulez-vous la poser? N'hésitez pas à le faire.

**Le sénateur Hastings:** Soyez précis.

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi de terminer ma question. La question que je vous pose est la suivante: Êtes-vous d'accord ou en désaccord avec la position de M. Battle?

Je pense que Mme MacKinnon a également mentionné les 3,5 milliards de dollars. Lorsque vous avez cité ce chiffre, avez-vous tenu compte des quatre augmentations qui ont eu lieu depuis 1985, et de l'allocation de 213 \$ pour les enfants de moins de 7 ans?

**Mme MacKinnon:** Permettez-moi de revenir à la première partie de votre question, autour de laquelle, je pense, il y a un peu de confusion. Comme bon nombre d'entre vous le savent, Ken Battle est un ancien directeur exécutif du Conseil national du bien-être social. Il s'agit de l'organisme qui a fait l'analyse du coût réel de cette proposition, de sorte que M. Battle, en fait, est celui qui a fourni ces chiffres. Il a travaillé pour le Conseil national pendant plus de 10 ans. Je vous demande de clarifier la réponse de Ken.

**Le sénateur Di Nino:** Si j'ai bien compris sa réponse, il ne croit pas que les augmentations et le supplément de 213 \$ ont été pris en compte. Il ne parlait que de l'indexation, ou de l'absence de désindexation, du moins c'est ce que j'ai compris.

**Mme MacKinnon:** Ce n'est pas ce que j'ai compris, mais de toute évidence, il faut clarifier cette question, mais laissons cela de côté pour le moment. Il y a eu une fuite de 3,5 milliards de dollars en raison de l'indexation partielle du régime. Combien de plus. . .

**Le sénateur Di Nino:** Si on l'a remplacé par autre chose, ou si une partie a été remplacée par autre chose, alors ne croyez-vous pas qu'il est juste qu'il y ait également. . .

**Mme MacKinnon:** Remplacée par autre chose, mais enlevée par la suite, car avec la désindexation, on désindexe le tout, n'est-ce pas? On désindexe le montant total. En fait, si on donne un montant, alors cela devient le nouveau montant. Ce nouveau montant est alors désindexé. Il y a constamment des fuites.

**Le sénateur Di Nino:** Ce qui me préoccupait au sujet de la désindexation, c'est que certains témoins ont laissé entendre qu'il s'agit d'une loi en quelque sorte sournoise. Je dis que ce n'est absolument pas le cas. Je crois que le gouvernement, à tort ou à raison—et vous pouvez ne pas être d'accord avec moi—a pris position sur l'indexation dès 1985. Il s'agit d'une divergence d'opinions fondamentale, nous pouvons en discuter. Je n'y vois pas d'inconvénient.

Ce qui me préoccupe, c'est que l'on cite cette réduction de 3,5 milliards de dollars du point de vue d'un élément, sans



[Text]

taking into consideration the additional benefits that were put into the system which would have offset all or part of that \$3.5 billion. I do not have the answer. I just wondered if you had the answer.

**Ms MacKinnon:** It certainly has been our assumption that that has been included, but Ms Kitchen can add to that.

**Ms Kitchen:** For instance, in the first Conservative budget in May, 1985, the turnaround point for the refundable child tax credit, which would have gone up to some \$28,000, was then reduced to some \$21,000. There were X-number of people cut off from receiving the maximum benefits. That amount went.

I want to just illustrate the difference. When the Liberal government poured in the refundable child tax credit in the first place in 1978, and I remember the figure very well, \$780 million was taken out by reducing family allowances down to \$20 a month, but the amount that was taken out went into the refundable child tax credit.

That is what we are objecting to. If you want to bring in targeting, do not tell us you are doing it to improve the situation of lowest income people, because you take money away, and you do not leave it there. It goes somewhere. It goes into general revenue.

**Senator Di Nino:** Let me ask you about that, then, if I may. You have expressed some concerns over the targeting aspect of this proposal. My information is that the Senate committee, in which I was not involved at the time, in effect recommended the targeting in their report to the Senate a couple of years back. That really is a condition which this committee had suggested might be the way to go with respect to child benefits. Are you aware of that?

**Ms Kitchen:** Yes, absolutely.

**Mr. Hughes:** In fact, there were two models.

**Senator Di Nino:** Target One and Target Two.

**Mr. Hughes:** I think it was a very interesting proposal that did not polarize this whole debate around universality and targeting, because in many ways it is an artificial dichotomy. The second option did retain the universal feature of family allowances, and then included the targeted approach which increased as one's income went lower. In fact, there has been a good deal of interest in that particular approach because it seemed to carry in some ways the best of both worlds.

[Traduction]

tenir compte des prestations supplémentaires qui ont été incorporées au régime et qui compenseraient entièrement ou en partie cette somme de 3,5 milliards de dollars. Je ne connais pas la réponse. Je me demandais tout simplement si vous aviez la réponse.

**Mme MacKinnon:** Nous avions l'impression que l'on en avait tenu compte, mais Mme Kitchen peut vous donner plus de détails.

**Mme Kitchen:** Par exemple, dans son premier budget, en mai 1985, les conservateurs ont réduit à environ 21 000 \$ le seuil du revenu pour être admissible au crédit remboursable d'impôt pour enfants, alors qu'il aurait dû passer à environ 28 000 \$. Un certain nombre de gens n'étaient donc plus admissibles pour recevoir les prestations maximales. C'est donc un montant qui a été éliminé.

Permettez-moi de vous illustrer la différence. Lorsque le gouvernement libéral a mis en place le crédit d'impôt remboursable pour enfants, en 1978, je me rappelle très bien qu'on est allé chercher 780 millions de dollars en réduisant les allocations familiales à 20 \$ par mois, mais le montant qu'on était allé chercher est allé au crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Voilà sur quoi nous ne sommes pas d'accord. Si vous voulez cibler certains groupes, ne venez pas nous dire que vous le ferez en améliorant la situation des gens qui ont le revenu le moins élevé, car vous leur enlevez cet argent, et vous ne le laissez pas dans le programme. Cet argent va ailleurs, dans les recettes générales.

**Le sénateur Di Nino:** Alors permettez-moi de vous poser une question. Vous avez exprimé certaines préoccupations concernant le fait que cette proposition vise certains groupes. Je crois savoir que le comité sénatorial, dont je ne faisais pas partie à l'époque, recommandait en fait le ciblage dans son rapport au Sénat il y a quelques années. C'est en fait quelque chose que notre comité a proposé relativement aux prestations pour enfants. Étiez-vous au courant?

**Mme Kitchen:** Oui, absolument.

**M. Hughes:** En fait, il y avait deux modèles.

**Le sénateur Di Nino:** La cible numéro 1 et la cible numéro 2.

**M. Hughes:** Je pense que c'était une proposition très intéressante qui ne polarisait pas tout ce débat autour de l'universalité du ciblage, car sous bien des aspects, il s'agit d'une dichotomie artificielle. Dans la seconde option, on maintenait le caractère universel des allocations familiales tout en intégrant une formule selon laquelle certains groupes étaient ciblés puisque le montant de l'allocation était inversement proportionnel au revenu. En fait, cette formule a suscité beaucoup d'intérêt car il semble qu'elle permettait de gagner sur les deux tableaux d'une certaine façon.

[Text]

**Senator Di Nino:** The first option the Senate recommended was not the retention; am I correct? Option One was one that targeted without the retention.

**Mr. Hughes:** That is right.

**Senator Di Nino:** Let me just deal with the other matter, relating to no benefits to low-income people. We have heard from a number of witnesses that the number of dollars that non-working poor will be receiving will be about the same. Do you agree with that statement?

**Ms Kitchen:** Yes.

**Senator Di Nino:** The fact that the dollars will be paid on a monthly basis, and the fact that this legislation creates a certain flexibility to respond to changes in marital situations, changes that affect the non-working poor, is that not also an additional value, small as it may be? There are two points: One, that the payments are on a monthly basis instead of annually, and two, that there is more flexibility. Is there a point of value there, in your opinion?

**Ms MacKinnon:** I would like to respond to this one. I chair a low income tax relief working group that is part of the Ontario Fair Tax Commission. As part of our deliberations, we had consultations with low-income individuals and families around a whole range of tax issues. This was one of the issues which they wanted to talk about.

It is interesting, because among low-income people themselves there is not one unanimous opinion on this subject. Approximately half the group would prefer to receive a lump sum payment cash transfer once a year, the gross amount, the whole amount. The other half would prefer to receive it quarterly or monthly. There is no unanimity. There is no consensus around what is the best delivery mechanism. It is not an issue in which there is a burning interest, nor any overall feeling that it has to be this way or it has to be that way. That was the one part of your question.

I am not quite sure, however, that I am following your logic on the other part of your question.

**Senator Di Nino:** I am referring to the flexibility that now exists.

**Ms MacKinnon:** Such flexibility can be achieved by any system.

**Senator Di Nino:** It was not there before, but is in there now.

**Ms MacKinnon:** That is a very technical point. I do not see that it adds anything intrinsic to this discussion.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** La première option que le Sénat a recommandée n'était pas le maintien, n'est-ce pas? L'option 1 préconisait les groupes cibles sans le maintien.

**M. Hughes:** C'est exact.

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi d'aborder l'autre question, en ce qui concerne le fait qu'aucune prestation ne sera versée aux familles à faible revenu. Un certain nombre de témoins nous ont dit que le montant que recevront les pauvres qui ne travaillent pas sera à peu près le même. Êtes-vous d'accord avec cela?

**Mme Kitchen:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Le fait que le montant sera versé mensuellement, et que ce projet de loi permet une certaine souplesse afin de réagir aux changements sur le plan de l'état civil, des changements qui affectent les pauvres qui ne travaillent pas, ne représente-t-il pas une valeur additionnelle, si petite soit-elle? Il y a deux choses: d'abord, les versements seront fait mensuellement plutôt qu'annuellement et ensuite, il y a une plus grande souplesse. Cela n'a-t-il pas une certaine valeur ici, à votre avis?

**Mme MacKinnon:** Permettez-moi de répondre à cette question. Je préside un groupe de travail sur l'allégement fiscal des gens à revenu peu élevé qui fait partie de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario. Dans le cadre de nos délibérations, nous avons consulté des familles et des personnes à faible revenu sur toute une série de questions fiscales. C'était une des questions dont ils voulaient parler.

C'est intéressant, car toutes les personnes à faible revenu ne sont pas du même avis sur la question. Environ la moitié du groupe préférerait recevoir un transfert en argent comptant sous forme de versement forfaitaire une fois par année, soit le montant brut, le montant total. L'autre moitié préférerait recevoir un versement trimestriel ou mensuel. Il n'y a pas d'unanimité. Il n'y a pas de consensus quant à ce qui constitue le meilleur mécanisme de prestation de services. Ce n'est pas une question qui suscite un fol intérêt et, en général on n'a pas l'impression qu'il faut que ce soit telle ou telle formule. Voilà donc pour une partie de votre question.

Je ne suis pas certaine cependant de bien comprendre la logique de la deuxième partie de votre question.

**Le sénateur Di Nino:** Je parlais de la souplesse qui existe à l'heure actuelle.

**Mme MacKinnon:** N'importe quel régime peut avoir une telle souplesse.

**Le sénateur Di Nino:** Le régime n'avait pas cette souplesse auparavant, mais il l'a maintenant.

**Mme MacKinnon:** Il s'agit d'un point très technique. Je ne vois pas ce que cela peut ajouter à notre discussion.



[Text]

**Senator Di Nino:** I suppose it is technical, unless you happen to be a woman who gets thrown out—

**Ms MacKinnon:** Surely, the more relevant point is how much money you will receive.

**Senator Di Nino:** I agree with that. We are not suggesting to you that any legislation can solve all the social ills of the world. We will not do that. I will make the same comments to you as I made to Mr. Battle.

**Ms MacKinnon:** Nor do we think one policy will solve everything.

**Senator Di Nino:** I agree. In trying to assess this particular piece of legislation, and having heard the testimony of other people, I was surprised that Ken Battle was the first to give a balanced and reasoned position. He suggested that there are some pluses and some minuses in this measure. I find it incredible that in the presentation you have made, there is not one positive remark about this piece of legislation. However, that is fine. Let us leave it at that. If your position is to be critical, if your position is to oppose, we will accept it on that basis.

**Ms MacKinnon:** I heard Mr. Battle say clearly at the end of his presentation that this was not even half a step forward. It seems to me that that is fairly clear.

**Senator Di Nino:** Pages 9 and 10 of his report outline the areas in which he thinks there are improvements.

**Ms MacKinnon:** There are some technical ones, in terms of how the new benefits are delivered, and the flexibility. What the low-income people said to us was that they want to have a choice. In other words, they would like to have the flexibility to have the system respond to them as to whether the benefits are paid once a year in a lump sum payment, or quarterly, or monthly. If there is a preferred option it was, "Give us the choice."

**Senator Di Nino:** A previous witness also highlighted a particular concern of hers, one which I think we all share. She referred to the tragedies in families where the income level is high as opposed to low. I asked her whether a family with \$1 million in income and one with only \$10,000 in income should be treated the same as far as child benefits are concerned. I should like to ask you the same question.

**Ms MacKinnon:** In fact, they are not treated the same, even in a universal system. In a universal system, if there is a family allowance, that family allowance is taxable. In our progressive personal income tax system, it is ability to pay that is taken into account. Therefore, a family with \$1 million is paying a different amount of tax on that family allowance than a

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Je suppose que c'est une question technique, sauf pour une femme qui se fait mettre à la porte de. . .

**Mme MacKinnon:** Certainement, ce qui est pertinent ici, c'est de savoir combien d'argent vous recevrez.

**Le sénateur Di Nino:** Je suis d'accord. Nous ne voulons pas dire qu'avec un projet de loi nous pouvons résoudre tous les maux sociaux du monde. Nous ne ferons pas cela. Je vous ferai les mêmes observations que j'ai faites à M. Battle.

**Mme MacKinnon:** Nous ne croyons pas non plus qu'une politique résoudra tous les problèmes.

**Le sénateur Di Nino:** Je suis d'accord. En essayant d'évaluer ce projet de loi, et après avoir entendu le témoignage d'autres personnes, j'ai été surpris de voir que Ken Battle a été le premier à donner une position équilibrée et réfléchie. Il a laissé entendre que cette mesure avait des avantages et des désavantages. Je trouve incroyable que dans votre exposé, vous n'ayez fait aucune observation positive au sujet de ce projet de loi. Mais ça va. Restons-en là, nous acceptons que vous ayez décidé de critiquer ce projet de loi, de vous y opposer.

**Mme MacKinnon:** J'ai entendu M. Battle déclarer clairement à la fin de son exposé que cette mesure n'était même pas la moitié d'un pas en avant. Il me semble que c'est assez clair.

**Le sénateur Di Nino:** Les pages 9 et 10 de son rapport soulignent les domaines où il y a eu des améliorations à son avis.

**Mme MacKinnon:** Il y a certaines améliorations sur le plan technique, pour ce qui est de la façon dont les prestations sont versées et de la souplesse. Ce que les gens à faibles revenus nous ont dit, c'est qu'ils voulaient avoir un choix. En d'autres termes, ils aimeraient que les régimes soient assez souples pour réagir selon leur situation particulière, pour ce qui est de verser les prestations de façon mensuelle, trimestrielle ou annuelle en un montant forfaitaire. Ils préféreraient avoir le choix.

**Le sénateur Di Nino:** Un témoin précédent a également souligné un point qui la préoccupait particulièrement, et que nous partageons tous, je crois. Elle a fait allusion aux tragédies des familles lorsque le niveau de revenu est élevé plutôt que faible. Je lui ai demandé si une famille ayant un revenu d'un million de dollars et une autre n'ayant que dix mille dollars de revenus devraient être traitées de la même façon pour ce qui est de la prestation aux enfants. J'aimerais vous poser la même question.

**Mme MacKinnon:** En fait, ces deux familles ne sont pas traitées de la même façon, même avec un régime universel. Dans un régime universel, s'il y a des allocations familiales, ces allocations sont imposables. Dans notre régime progressif d'impôt sur le revenu des particuliers, c'est la capacité de payer qui est prise en compte. Par conséquent, une famille qui

*[Text]*

family with \$10,000 who would, in fact, be paying some personal federal income tax but not Ontario personal income tax. It is built into the system. I just point out the difference between the progressivity in the provincial and federal systems.

**Senator Di Nino:** Do you think both families should receive a child benefit cheque?

**Ms MacKinnon:** Yes. I believe that is not incongruent with the collective responsibility toward children. I do not think there is anything wrong with it, no.

**The Acting Chairman:** If there are no further questions, we are at that time where, on behalf of the committee, I wish to thank the representatives of the Social Planning Council of Metropolitan Toronto and the Child Poverty Action Group.

The committee recessed until 2 p.m.

Upon resuming at 2 p.m.

**The Acting Chairman:** This meeting is reconvened.

Honourable senators, we have with us now the Canadian Association of Schools of Social Work. I welcome to the table their representatives, Mr. Peter Leonard and Miss Ann Sharp. As is our practice, we would invite the witnesses to commence with their presentation, to be followed by questions from members of the committee.

**Mr. Peter Leonard, President, Canadian Association of Schools of Social Work:** Thank you for inviting us. We are very pleased to be here. As you said, we represent the Canadian Association of Schools of Social Work, which is a nation-wide organization of university schools and faculties concerned generally with social policy and social work issues, but most especially with issues that affect a significant population in Canada: those who experience poverty. The association, through the research and teaching of its member schools, is particularly committed to understanding the roots of child poverty and how it might be responded to. It is this focus on child and family poverty which guides our perspective on Bill C-80.

We should say at the beginning that we regret that the proposals contained in Bill C-80 mean an end to universal family allowance and the non-stigmatizing principles involved in universality. My colleague Ann Sharp will say more about this. I do not wish to argue this point but to concentrate on the purpose of the hearing as I understand it, being amendments to the bill as it stands.

*[Traduction]*

a un revenu d'un million de dollars ne paie pas le même montant d'impôt sur ses allocations familiales qu'une famille ayant un revenu de 10,000 \$ qui, en fait, paierait de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers mais aucun impôt provincial sur le revenu des particuliers en Ontario. C'est incorporé au régime. Je vous souligne la différence entre la progressivité des régimes provinciaux et fédéraux.

**Le sénateur Di Nino:** À votre avis, les deux familles devraient recevoir un chèque de prestations pour enfants?

**Mme MacKinnon:** Oui. Je pense que ce n'est pas incompatible avec la responsabilité collective envers les enfants. Je ne vois rien de mal à cela, non.

**Le président suppléant:** S'il n'y a pas d'autres questions, le moment est donc venu de remercier, au nom du comité, les représentants du Social Planning Council of Metropolitan Toronto et le Child Poverty Action Group.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

À la reprise de la séance, à 14 h.

**Le président suppléant:** La séance reprend.

Honorables sénateurs, nous avons aujourd'hui avec nous les représentants de l'Association canadienne des écoles de service social. Je souhaite la bienvenue à M. Peter Leonard et à M<sup>me</sup> Ann Sharp. Selon l'usage, j'invite les témoins à faire leur exposé, après quoi les membres du Comité leur poseront des questions.

**M. Peter Leonard, président de l'Association canadienne des écoles de service social:** Merci de nous avoir invités. Nous sommes très heureux d'être ici. Comme vous l'avez dit, nous représentons l'Association canadienne des écoles de service social, un organisme national représentant les écoles et facultés universitaires qui s'intéressent de façon générale aux politiques sociales et aux dossiers du travail, mais en particulier aux questions qui touchent une partie importante de la population canadienne: les victimes de la pauvreté. Notre association, grâce aux activités de recherche et d'enseignement dans ses écoles associées, s'attache à comprendre les causes profondes de la pauvreté des enfants et à trouver des moyens d'y remédier. C'est cet intérêt particulier à l'égard de la pauvreté des enfants et des familles qui sous-tend notre position sur le projet de loi C-80.

Il faut dire dès le départ que nous regrettons que les propositions contenues dans le projet de loi C-80 sonnent le glas des allocations familiales universelles et de la non-stigmatisation inhérente à l'universalité. Ma collègue Ann Sharp en dira plus long à ce sujet. Pour ma part, je vais plutôt me concentrer sur ce que je crois être l'objet de l'audience, soit les amendements au projet de loi actuel.



*[Text]*

We understand that the child benefit proposals are, in part, an attempt at rationalization and, in part, the government's response to growing alarm at the increasing incidence of child and family poverty in Canada. It is on this latter objective of the bill that we want to comment: Is it an adequate response to family poverty?

In answering the question, we must note first that although the proposals are intended to improve the financial situation of some poor families, their benefits are, following earlier policy decisions, not to be fully indexed. Second, we must note that families on welfare or unemployment insurance are excluded from the suggested modest gains to be made by poor wage families.

In assessing the bill as a response to poverty, we must place it in the context of a number of factors. The first contextual factor is, of course, the extent and severity of child and family poverty as a major social problem which overwhelms the families and also— and this is, of course, our particular focus—the social agencies whose task it is to help and support them. The most prominent victims are children and their mothers, as the rise in food bank use and the reported demographic distribution of their users clearly demonstrates. The impact of persistent poverty on the health, education and future ability of family members to contribute to society is, we believe, nothing short of catastrophic.

The second contextualizing factor is the unprecedented high levels of unemployment, which offer extremely bleak prospects of betterment to a large population of people who are poor. Despair is often their realistic response to their conditions of existence and their profoundly grim future.

The lack of a national system of child care which would support and provide opportunities and hope for single parents in particular is itself a major issue. The lack of adequate subsidized child care places single mothers in the position of being unable to take such waged work as may be available, or to upgrade their skills through training or education for future employment.

This has obvious implications, for example—and this is an example close to the association's concern—for students considering four to six years of social work education as the vast majority of them have dependents.

These factors in combination result in the production and likely continuous reproduction of an under-class of poor families and poor children, many of whom are attempting to survive well below the official poverty line. The consequences of

*[Traduction]*

Nous comprenons que les propositions concernant les prestations pour enfants constituent d'une part une tentative de rationalisation, d'autre part la réponse du gouvernement aux préoccupations de plus en plus vives concernant la montée de la pauvreté des enfants et des familles au Canada. C'est sur ce dernier objectif du projet de loi que je ferai des commentaires: est-ce bien là une réaction adéquate à la pauvreté de la famille?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord noter que même si les propositions visent à améliorer la situation financière de certaines familles pauvres, les prestations, par suite de décisions antérieures, ne seront pas entièrement indexées. Deuxièmement, les familles sur le bien-être social ou l'assurance-chômage ne pourront bénéficier des gains modestes proposés pour les familles à faible revenu.

Lorsque nous évaluons un projet de loi comme mesure de lutte contre la pauvreté, nous devons le situer par rapport à différents facteurs. Le premier facteur contextuel est, bien sûr, l'ampleur et la gravité de la pauvreté des enfants et des familles en tant que problème social majeur qui accable ces dernières ainsi que — ce qui nous intéresse bien entendu au premier chef — les organismes sociaux qui ont pour mission de leur venir en aide. Les principales victimes sont les enfants et les mères, comme l'indiquent clairement l'affluence accrue aux banques d'alimentation et la composition de leur clientèle. Nous croyons que les répercussions d'une pauvreté endémique sur la santé et l'éducation des enfants et sur leur capacité d'apporter plus tard une contribution à la société sont tout simplement catastrophiques.

Le deuxième facteur à considérer est le taux de chômage sans précédent, qui laisse entrevoir un avenir très sombre à une grande partie des gens pauvres. Souvent, c'est le désespoir qui caractérise leur attitude face à leurs conditions d'existence et à leurs perspectives d'avenir.

L'absence d'un système national d'aide à l'enfance qui offrirait un appui aux parents uniques et leur offrirait des débouchés et de l'espoir représente en soi un problème majeur. Le fait qu'il n'existe pas de système adéquat de garde subventionnée place les mères seules dans l'impossibilité d'accepter le travail rémunéré qui est offert, ou d'améliorer leurs compétences grâce à la formation et à l'éducation pour des emplois futurs.

Par exemple— et cet exemple touche de près aux préoccupations de l'Association—, cela a des répercussions évidentes pour les étudiants qui envisagent de suivre de quatre à six ans d'études en travail social, car la vaste majorité d'entre eux ont des personnes à charge.

La conjugaison de ces facteurs produit et reproduit continuellement, selon toute vraisemblance, une sous-classe de familles et d'enfants pauvres, dont beaucoup s'efforcent de survivre bien en-deçà du seuil officiel de la pauvreté. Les con-

*[Text]*

this situation continuing or even worsening—the escalation of physical and mental illness, crime and delinquency, social disintegration and violence, alienation from and despair with the social system itself—are quite devastating, both for those directly involved as poor people, but also, we feel, for the social fabric of Canadian society as a whole.

If this description of the present situation and future prospects of poor families is realistic, and we believe it is, then we respectfully ask the committee to consider how Bill C-80 meets the situation when it excludes a substantial proportion (those on welfare) of the most poor, gives no long-term protection to the value of the child benefits that it proposes, and gives substantially increased benefits in the form of child care expense allowances, for example, to those with high annual incomes of over \$100,000.

We are of the view that the proposals in the bill carry with them what one might describe as a subtext of buried assumptions which to some degree, perhaps, explain how they came to be formulated as supposed responses to poverty. Although we recognize, of course, that welfare benefit policies are within provincial jurisdiction, and that the federal Canada Assistance Plan and diminishing transfer payments to the provinces serve as a weakening financial foundation to those policies, we see the resulting discrimination against families on welfare as reflecting the idea that such families are somehow “less deserving” than families with employed members. This represents, I think, a sad return to 19th century Poor Law assumptions that the universal welfare system was intended to eliminate.

If child benefits are for children, then we believe their benefit should not vary substantially depending on whether their parents are employed or unemployed, and go up and down accordingly. We believe that all children's interests should be paramount and not only the interests, say, of privileged children.

The second assumption that we detect is buried in the proposals appears to be that the suffering of a mass of children and families because of unemployment is likely to be short-lived. We must raise that issue because, if unemployment were assumed to be long-term and the result of major structural changes in the world economy, surely the proposals should be doing more to equalize and reduce the suffering as much as possible. If we are to be in this economic situation for a substantial period of time, and not just in a minor recession,

*[Traduction]*

séquences du prolongement de cette situation, voire de son aggravation — la multiplication des maladies physiques et mentales, la progression du crime et de la délinquance, la désintégration sociale et la violence, le sentiment d'aliénation et de désespoir à l'égard du système social lui-même — sont tout à fait dévastatrices, à la fois pour ceux directement touchés, les pauvres eux-mêmes, et, à notre avis, pour le tissu social de l'ensemble de la collectivité canadienne.

Si cette description de la situation actuelle et des perspectives d'avenir des familles pauvres est réaliste, comme nous le croyons, nous demandons respectueusement au Comité d'examiner comment le projet de loi C-80 peut répondre aux besoins dans la mesure où il exclut une partie importante (les gens sur le bien-être social) des gens les plus pauvres, n'offre aucune protection à long terme quant à la valeur des prestations pour les enfants et prévoit une augmentation substantielle de prestations sous forme d'allocations pour frais de garde, notamment en faveur de ceux qui disposent de revenus annuels supérieurs à 100 000 \$.

Nous sommes d'avis qu'il y a derrière les propositions du projet de loi ce qu'on pourrait décrire comme une série de suppositions sous-jacentes qui expliquent peut-être dans une certaine mesure comment on en est arrivé à les considérer comme des réponses à la pauvreté. Même si nous reconnaissons, bien entendu, que les politiques de prestations sociales relèvent des provinces et que le Régime d'assistance publique du Canada et la réduction des paiements de transfert aux provinces affaiblissent le fondement financier de ces politiques, nous croyons que la discrimination qui en résulte à l'encontre des familles sur le bien-être social reflète l'idée que ces familles, pour une raison ou pour une autre, sont «moins méritoires» que celles dont des membres qui travaillent. À mon avis, c'est un retour regrettable aux postulats qui sous-tendaient la loi sur les pauvres au 19<sup>e</sup> siècle, que le système universel de bien-être social était censé éliminer.

Si les prestations pour enfants doivent bénéficier aux enfants, nous croyons qu'elles ne devraient pas varier substantiellement à la hausse ou à la baisse selon que les parents sont employés ou non. Nous croyons que les intérêts de tous les enfants doivent primer, et non uniquement ceux, par exemple, des enfants privilégiés.

La deuxième supposition que nous percevons est que la souffrance d'une multitude d'enfants et de familles à cause du chômage sera sans doute de courte durée. Nous soulevons ce point parce que, si l'on envisageait le chômage comme un problème à long terme et le résultat de changements structurels profonds au sein de l'économie mondiale, il y aurait certainement davantage de dispositions visant une meilleure répartition de la charge et une atténuation maximale de la souffrance. Si cette situation économique est là pour rester, s'il ne s'agit



*[Text]*

then I think there are considerations of equality, including the equality of suffering, that we should take into account.

We cannot help but wonder whether the abandonment of family allowance is but a first step toward the dismantling of the principle of universality in social programmes as a collective response to human suffering. Ann Sharp will speak to this issue later. We suggest that if the government is determined to abolish universal family allowance, then the bill would be enhanced to a small degree by making the following amendments:

First, the child tax benefit should be fully indexed on an annual basis so that its value can be maintained.

The second amendment we would suggest is that the proposed additional benefit of up to \$500 for the earned income supplement should be paid to all poor families, including those on welfare. This would require, we assume, an agreement with the provinces and territories that they would not reduce welfare benefits once the new child benefits were established, but rather would increase the welfare payments to the anticipated level of entitlement once the custodial single parent's autonomous income was determined. My colleague will touch on this later.

The third point we would make by way of amendment is that the level of child benefits should be increased overall to families who are poor. An attempt to live on existing benefits, even those increased benefits, is exceptionally hard—impossible, really. It would be up to the government to decide how that could be done, but we feel that the money needed to finance increased benefits might be gained, for example, by eliminating certain tax deductions for higher incomes; a sort of sharing of the suffering of recession.

The fourth amendment we would suggest is that the tying of the level of benefits to "family income" reported in the previous income tax year should be reviewed, from the point of view of safety and economic security of newly single mothers who have separated as a result of their determination to break from abuse. The executive director Ann Sharp will speak to this particular concern as well.

I have laid out the issues which concern us. The proposals we are making, if they are allied to a renewed commitment to a national child care programme, would at least increase the preventative potential of the bill. We would like to take questions at the end of our joint presentation, if that is in order.

**Ms Ann Dixon Sharp, MSW, Executive Director, Canadian Association of Schools of Social Work:** We wish to provide an illustration for our concerns surrounding the pro-

*[Traduction]*

pas seulement d'une récession mineure, je crois que la notion d'égalité, dont l'égalité de la souffrance, doit entrer en ligne de compte.

Nous sommes obligés de nous demander si l'abandon des allocations familiales ne constituerait pas qu'une première étape vers la suppression du principe de l'universalité dans les programmes sociaux comme réaction collective à la souffrance humaine. Ann Sharp abordera ce sujet un peu plus loin. À notre avis, si le gouvernement est déterminé à abolir les allocations familiales universelles, on devrait à tout le moins améliorer le projet de loi grâce aux amendements suivants:

Premièrement, on devrait indexer entièrement le crédit d'impôt pour enfants sur une base annuelle afin de maintenir sa valeur.

Deuxièmement, nous recommandons que la prestation supplémentaire proposée d'au plus 500 \$ pour le supplément de revenu gagné soit versée à toutes les familles pauvres, y compris celles sur le bien-être social. Nous supposons que cela exigerait que les provinces et territoires acceptent de ne pas réduire les prestations de bien-être une fois les nouvelles prestations pour enfants établies, mais plutôt d'augmenter les paiements de bien-être jusqu'au niveau anticipé d'admissibilité une fois déterminé le revenu autonome du parent unique ayant la garde. Ma collègue y reviendra plus tard.

Troisièmement, il faudrait hausser de façon générale le niveau des prestations pour enfants dans le cas des familles pauvres. Il est extrêmement difficile — impossible en fait — de vivre à l'aide des prestations existantes, même les prestations majorées. Il reviendrait au gouvernement de déterminer les modalités, mais nous pensons que les fonds nécessaires à une telle majoration pourraient provenir, par exemple, de l'élimination de certaines déductions fiscales sur les revenus élevés; une sorte de partage du fardeau de la récession.

Notre quatrième amendement a trait au fait que les prestations sont liées au revenu familial de l'année fiscale précédente; nous pensons qu'il faudrait revoir cette disposition dans l'optique de la sécurité physique et économique des mères qui viennent de se retrouver à la tête d'une famille monoparentale parce qu'elles ont décidé de se soustraire aux mauvais traitements dont elles étaient victimes. Le directeur exécutif, Ann Sharp, parlera également de ce sujet.

Ce sont là les questions qui nous préoccupent. Nos propositions, conjuguées à un engagement renouvelé en faveur d'un programme national de garde d'enfants, accentueraient à tout le moins l'aspect préventif du texte de loi. Nous aimerions répondre aux questions à la fin de notre exposé conjoint, si cela convient.

**Mme Ann Dixon Sharp, MSW, directeur exécutif, Association canadienne des écoles de service social:** Pour illustrer nos préoccupations concernant le texte de loi proposé,

## [Text]

posed legislation, and for that reason offer the following analysis of the consequences from the point of view of women who are abused.

I come to you with over seven years of professional experience in the field of violence against women, and considerably more years of personal experience with the issue. The following is derived from those combined perspectives and is organized to reflect the contents of the *White Paper on Canada's New Integrated Child Tax Benefit* or, more specifically, the "Key features of the new benefit" on pages 4 to 7.

The following is a quote from the key features of the new benefit:

The monthly amounts per year will be based on income reported in previous years.

Although violence, abuse and the incidence of murder and assaults increases after women try to leave an abusive relationship, women numbering in the thousands try to leave, nonetheless. Approximately 98 per cent of women who stay in shelters for abused women across Canada meet the eligibility criteria for income assistance or welfare. However, the majority of these do so because they no longer have access to their husband or partner's income.

Did they fill out an income tax return the previous year in their own name? Not necessarily. Would they qualify for the "monthly amounts" immediately following the decision to leave an abusive relationship? It would appear not. Will their level of income assistance take this dramatic second level of income reduction and delay into consideration?

Based on experience, I suggest to you that, indeed, the level of welfare will be based upon the assumptions or analysis of the income reported in the previous income tax year, which will also consider the women's ex-partners' income. Therefore, not only will she and the children lose access to the income they had before, but also the income they need immediately to support themselves and to remain safe. If they survive as a distinct family unit until the months following the submission of the next tax return and the subsequent analysis of their own economic circumstances, perhaps then they will reap the promised rewards, but I cannot see them necessarily surviving that.

At least family allowance benefits are predictable, and a simple change of address card to the post office ensures that that revenue is received immediately. As someone who has personally depended upon that cheque for basic needs for my children after I left a shelter, I can tell you that the regularity of that income and the lack of bureaucratic and administrative

## [Traduction]

nous présentons l'analyse suivante de ses conséquences du point de vue des femmes victimes de mauvais traitements.

J'ai plus de sept ans d'expérience professionnelle dans le domaine de la violence faite aux femmes, et beaucoup plus d'années d'expérience personnelle de la question. Les propos qui suivent découlent de ces perspectives combinées et sont organisés en fonction du contenu du *Livre blanc sur la nouvelle prestation fiscale intégrée pour enfants*, ou, plus précisément, des «principales caractéristiques» de la nouvelle prestation, aux pages 5 à 8.

Voici une citation extraite de la définition des principales caractéristiques en question:

Les sommes versées chaque mois pendant l'année seront fondées sur le revenu des années antérieures.

Bien que la violence, les mauvais traitements, les meurtres et les voies de fait dont les femmes sont victimes augmentent après que celles-ci essaient de se libérer d'une relation ou elles sont maltraitées, des milliers d'entre elles essaient de partir de toute façon. Environ 98 p. 100 des femmes qui se trouvent dans les refuges pour femmes battues partout au Canada satisfont au critère d'admissibilité touchant l'aide au revenu ou le bien-être social. Toutefois, la majorité d'entre elles y ont recours parce qu'elles n'ont plus accès au revenu de leur mari ou partenaire.

Ont-elles rempli en leur propre nom, l'année précédente, une déclaration d'impôt sur le revenu? Pas nécessairement. Seraient-elles admissibles aux «sommes versées chaque mois» immédiatement après leur décision de s'extraire d'une relation où elles sont maltraitées? Il semble que non. L'assistance dont elles bénéficieront tiendra-t-elle compte de ce retard et de la nouvelle réduction dramatique du revenu qui y est associée?

D'après mon expérience, je peux vous dire qu'effectivement, le niveau d'assistance sera fonction des hypothèses et analyses touchant le revenu déclaré au cours de l'année fiscale précédente, qui englobe également le revenu de l'ex-partenaire de la femme. Par conséquent, non seulement elle et ses enfants n'auront plus accès à l'ancien revenu, mais elle ne pourra non plus obtenir le revenu dont ils ont besoin immédiatement pour leur subsistance et leur sécurité. S'ils survivent comme unité familiale distincte jusqu'au mois suivant la présentation de la déclaration d'impôt suivante et à l'analyse distincte de leur propre situation économique, peut-être alors pourront-ils toucher l'aide promise, mais je ne crois pas qu'ils tiendront jusque là.

Au moins les allocations familiales sont prévisibles, et on peut les recevoir sans délai simplement en faisant un changement d'adresse au bureau de poste. Puisque j'ai dû compter personnellement sur ce chèque pour les besoins essentiels de mes enfants après avoir quitté un refuge, je puis vous dire que la régularité de ce revenu et l'absence d'oppression bureaucra-



*[Text]*

oppression made a significant difference in my own "leaving story".

It occurs to me that if the family survives this test of independence for months—her situation may be that much more desperate if she leaves in the fall because unless the legislation or the federal-provincial negotiations address it, she will have to wait for months for that response—at the conclusion of the analytical process she may see a dramatic reduction in the amount of child support payments from the children's father. Based on the content of the White Paper, low-income families should see their income rise to better meet the needs of the children. The payments will go to the supporting parents.

With the loss of universality, family law lawyers representing the fathers are not going to ignore this source of increased income for the support of the children going to mom as an argument for a reduction or elimination of child support payments, if in fact she managed to receive any in the previous months. Family allowance is already on the table in separation hearings and negotiations. Has this proposed legislation been reviewed from the point of view of provincial family laws, federal divorce family law or provincial child support collection legislation? I do not think so. I think it should be.

With the loss of universality, the dramatic rise in welfare costs and the reduction of transfer payments to the provinces in the Canada Assistance Plan, no welfare agency is going to ignore this source of increased income as a vehicle for policies to reduce welfare payments when the income does kick in, this again on the assumption that mom can survive the process of staying out of the economic and abusive relationship she left.

Family allowance is already a factor which is considered in the formulas and policies which govern the level of assistance to which heads of families are entitled. Will this change if payments increase a year later? Certainly not. Mom will receive the same total amount.

What will change is the weighting and the ratio between federal and provincial contributions and responsibilities in terms of which body makes a contribution to assistance to the children via the supporting parent. The federal government may pay more through the new child benefit as a federal responsibility and the provinces may pay less with reduction in contributions from the provinces under the CAP Income Assistance Program.

*[Traduction]*

tique et administrative ont fait toute une différence dans l'«histoire» de ma séparation.

Il m'apparaît que si la famille doit subir cette épreuve de l'indépendance pendant des mois—sa situation peut être beaucoup plus désespérée si la femme décide de s'en aller à l'automne, parce qu'à moins que le texte de loi ou les négociations fédérales-provinciales ne donnent lieu à des dispositions à cet égard, elle devra attendre la réponse pendant des mois—, à la fin du processus analytique elle subira peut-être une réduction draconienne des paiements versés par le père pour l'entretien des enfants. D'après le Livre blanc, les familles à faible revenu devraient pouvoir compter sur une augmentation de revenu pour mieux satisfaire aux besoins de leurs enfants. Les paiements seront versés aux parents assumant les frais d'entretien.

Avec la disparition de l'universalité, les avocats qui représentent les pères vont certainement utiliser ce revenu supplémentaire versé à la mère afin de faire réduire ou éliminer les paiements d'entretien des enfants, si tant est que la mère ait réussi à les obtenir dans les mois précédents. Les allocations familiales sont déjà sur la table au moment des négociations et des audiences relatives à une séparation. Ce texte de loi a-t-il été revu en regard des lois provinciales sur le droit de la famille, du droit fédéral en matière de divorce ou des lois provinciales visant la perception des pensions alimentaires? Je ne le crois pas. Mais je crois que ce serait nécessaire.

Avec la suppression de l'universalité, l'augmentation spectaculaire des frais de bien-être et la réduction des paiements de transfert aux provinces dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, aucun organisme de bien-être ne va manquer d'utiliser le prétexte de l'augmentation du revenu pour réduire ses paiements dès que le revenu commencera à être versé. Cela, bien entendu, à condition que maman puisse survivre en dehors de la relation économique où elle était victime de mauvais traitements.

Les allocations familiales constituent déjà un facteur pris en compte dans les formules et politiques régissant le niveau d'aide auquel les chefs de famille ont droit. Cela va-t-il changer si les paiements augmentent une année plus tard? Certainement pas. Maman recevra le même montant total.

Ce qui changera, par contre, c'est la répartition des contributions et responsabilités fédérales et provinciales, c'est-à-dire quel organisme verse la contribution pour venir en aide aux enfants par l'intermédiaire du parent qui assume les frais d'entretien. Le gouvernement fédéral va peut-être payer davantage du fait que la nouvelle prestation pour enfants constitue une responsabilité fédérale, et les provinces vont peut-être payer moins à cause de la réduction des contributions des provinces dans le cadre du programme d'aide au revenu du RAPC.

*[Text]*

Has this proposed legislation taken into account the complex array of welfare administrative procedures and policies across this country? Has it taken into account growing provincial inability to economically support the escalation of welfare payments under the present regulations? Has it taken into account the tens of thousands of people, 40 per cent of whom are children, who rely on food banks and soup kitchens each year whose net incomes will, I argue, stay the same if they receive welfare? I think not, and I think it should.

Has the proposed legislation taken into account that this is an ideal preparatory step to take before federal legislative erosion of the universality of welfare assistance and negotiated agreements with the provinces regarding cost sharing the level of income assistance to recipients in the years to come? I think it has, and I do not think it should.

For women with dependant children who are abused and attempt to leave a violent and abusive relationship and who meet the eligibility criteria for welfare assistance, the consequences of this proposed legislation are clear.

First, they will subsidize either the growing costs of welfare payments made by contributions from the federal, provincial and municipal governments under the Canada Assistance Plan or the fathers, who will be looking for ways to reduce or eliminate their child support payments. Either way, those families get the same amount.

Second, they are already bringing their children into poverty when they leave violence and abuse. This shows up in custody judgments that reflect successful argumentation on the part of the father's defence that he is better able economically to support the children. Their poverty will be exacerbated because they will have to wait longer for payments, have their entitlement to child support challenged and eroded, and come under harsher scrutiny from welfare administrators who factor in the increased payments that will be based, for at least the first year or a portion of that first year, on the couple's previous year's income.

Third, they find their economic circumstances already intolerable. It is clear to me that this reality will escalate. I do not want abused women going back because they have to.

This legislation is in direct contradiction to the growing momentum on the part of the federal government with regard to zero tolerance of violence and abuse as demonstrated in justice department legislation, the National Strategy on Family Violence driven by the Family Violence Prevention Division which involves 14 federal departments, six of which are

*[Traduction]*

Ce projet de loi tient-il compte de la panoplie complexe des politiques et procédures touchant le bien-être social dans l'ensemble du pays? Tient-il compte de l'incapacité croissante des provinces à supporter la hausse des paiements de bien-être en vertu des règlements actuels? Tient-il compte des dizaines de milliers de gens, dont 40 p. 100 sont des enfants, qui comptent sur les banques d'alimentation et les soupes populaires et dont je soutiens qu'il auront le même revenu net s'ils touchent du bien-être social. À mon avis, non, et je crois qu'il le devrait.

Le projet de loi tient-il compte du fait qu'il s'agit là d'une étape préparatoire idéale à l'érosion législative de l'universalité de l'assistance sociale et à des ententes négociées avec les provinces concernant le partage des coûts du soutien du revenu dans les années à venir? À mon avis, oui, et je pense qu'il ne le devrait pas.

Pour les femmes qui ont des enfants à charge, qui sont maltraitées et qui cherchent à échapper à la violence de leur relation, les effets du texte de loi proposé sont clairs si elles répondent aux critères d'admissibilité à l'assistance sociale.

Premièrement, elles subventionneront soit les coûts croissants des paiements de bien-être versés par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, soit les pères, qui chercheront des moyens de réduire ou d'éliminer leur paiements d'entretien des enfants. D'une façon ou de l'autre, ces familles obtiendront le même montant.

Deuxièmement, elles entraînent déjà leurs enfants dans la pauvreté lorsqu'elles quittent une relation où elles font l'objet de violence et de mauvais traitements. Ensuite, dans les procès sur la garde des enfants, les pères invoquent avec succès le fait qu'ils sont mieux en mesure, économiquement, de subvenir aux besoins des enfants. Leur pauvreté sera exacerbée parce qu'elles devront attendre plus longtemps leurs versements, qu'elles se feront contester ou enlever leur droit à l'entretien de leurs enfants et que leur dossier fera l'objet d'un examen plus sévère de la part des administrateurs du bien-être social, lesquels tiendront compte des paiements majorés qui seront basés, du moins pour la première année ou une portion de cette première année, sur le revenu du couple pour l'année antérieure.

Troisièmement, leur situation financière est déjà intolérable et ne fera qu'empirer. Il ne faut pas que les femmes maltraitées retournent chez leur conjoint parce qu'elles y sont obligées.

Ce projet de loi va directement à l'encontre du mouvement amorcé par le gouvernement fédéral en ce qui concerne la tolérance zéro de la violence et des mauvais traitements, comme en témoignent les lois préparées par le ministère de la Justice, la Stratégie nationale contre la violence familiale pilotée par la Division de la prévention de la violence familiale à



*[Text]*

funded, and changes in, for example, the Police Services Act in Ontario.

I am particularly concerned about the consequences of this proposed legislation for women from the province of Quebec who are abused, a province that holds observer rather than active partnership status in the income assistance review process. Is there a non-provincial body to which women who are abused and their advocates can turn for accountability? I think not, and there must be.

A second quote from the White Paper is as follows:

The new federal-earned income supplement will increase the new benefit by up to \$500 for low-income working families with children.

Welfare recipients in Quebec are encouraged to be placed on work projects through what is called the PAIE program. On this program they receive their welfare reconstituted as pay cheques at a rate comparable to minimum wage, regardless of the number of dependants they support, if their employer tops up the salary. By virtue of this arrangement then, their income would qualify them for receiving the \$500 earned income supplement as their earnings would likely be greater than \$3,750. It sounds effective, but upon closer inspection one sees pitfalls for women who are abused and their children, subsequent to the crisis of leaving, who use welfare as a way to develop autonomy and who are required to or seek out realistic gainful employment opportunities.

One source of appropriate employers for PAIE participants, defined in this case as an employer who will provide supports around daycare, grief, anxiety, exhaustion, frequent court appearances and personal safety—all of those things which can drive a woman back to an abusive relationship because those supports just are not there—in the past has been charitable institutions and services such as direct or support services for women who are abused. This has ceased, however, because the rules of employer qualification have been changed in the last 12 months. The present criteria in Quebec is now defined by whether or not the employer receives 80 per cent or more of its funding from any governmental body. If they do, then they do not qualify.

Since direct and support services for women who are abused and their children are, by definition, charities funded under the Hostel or Canada Assistance Plan, directly or indirectly, they no longer qualify to provide provincially adminis-

*[Traduction]*

laquelle participent 14 ministères fédéraux, dont six sont subventionnés, et les changements apportés entre autres à la Loi ontarienne sur les services policiers.

Je crains particulièrement les conséquences de ce projet de loi sur les femmes maltraitées qui habitent au Québec. Le Québec assume plutôt un rôle d'observateur que de partenaire à part entière dans le processus d'examen de l'aide au revenu. N'existe-t-il pas un organisme non provincial vers lequel les femmes maltraitées et leurs porte-parole peuvent se tourner pour demander des comptes? Je ne le crois pas. La mise sur pied d'un tel organisme est essentielle.

Voici une deuxième citation du Livre blanc:

Le nouveau supplément fédéral du revenu gagné accroîtra jusqu'à 500 \$ la nouvelle prestation intégrée en faveur des familles à faible revenu qui travaillent et ont des enfants à charge.

Au Québec, on encourage les assistés sociaux à participer à des projets de travail par l'intermédiaire du programme PAIE. Ce programme leur offre une assistance sociale sous forme de chèques de paye à un taux comparable au salaire minimum, peu importe le nombre de personnes à leur charge, si leur employeur complète leur salaire. Selon cet arrangement, leur revenu, qui est probablement supérieur à 3 750 \$, leur donne droit au supplément du revenu gagné de 500 \$. Ce système semble efficace mais un examen plus approfondi permet de constater les dangers qu'il présente pour les femmes maltraitées et leurs enfants, qui, après le traumatisme du départ, font appel à l'assistance sociale comme moyen d'acquérir une certaine autonomie et doivent ou veulent trouver des emplois véritablement rémunérateurs.

Par le passé, les organismes de bienfaisance et les services directs ou d'appui aux femmes maltraitées constituaient une catégorie d'employeurs appropriés pour les participants au programme PAIE. Dans ce cas-ci, on définissait ces employeurs comme ceux en mesure d'offrir aux femmes une aide pour les soins aux enfants, un appui moral, les soutenir lors de leurs fréquentes comparutions devant les tribunaux et assurer leur protection personnelle. L'absence de tels mécanismes de soutien peut inciter une femme à retourner vers un conjoint qui la maltraite. Or, elles ne pourront plus recourir à ces mécanismes car au cours des 12 derniers mois, les règles concernant les employeurs admissibles ont changé. Désormais, le critère utilisé par le Québec consiste à déterminer si l'employeur reçoit 80 p. 100 ou plus de son financement d'un organisme gouvernemental. Si c'est le cas, il n'est pas admissible au programme.

Comme les services directs et d'aide aux femmes maltraitées et à leurs enfants sont, par définition, des oeuvres de bienfaisance subventionnées, directement ou indirectement, dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, ils ne

**[Text]**

tered job retraining and supports to women who are abused who wish to do work placements in these services.

Where can they go? To business, industry, retail and service outlets, the very sectors in our economy that are going bankrupt, disappearing and downsizing at an alarming rate. Never mind whether they are equipped to provide the needed supports to families in crisis seeking economic autonomy.

This is "programmed" failure, in my view, as women in crisis have particular needs, short-term in most cases, in addition to subsidized daycare spaces, of which there are not enough, and affordable housing. The level of available subsidized housing is a sad, sad joke in the Outaouais, for example.

Sole support parents on welfare assistance in Quebec have the option of staying at home up to five years to care for pre-school children. I think that is a progressive policy. However, if due to their financial circumstances, they need the earned income supplement to meet the needs of their children, which is how this fund is promoted in the government's proposals, these single parents are put in a dilemma. Do they put their children into non-existent daycare that they cannot afford to earn the \$500 which will not cover the additional cost of going to work, or do they, in essence, turn down the \$3,750 plus the \$500 because they have chosen to stay at home to meet their children's needs directly?

Women who are abused and turn to welfare will be unlikely recipients of the earned income supplement because they will not have appropriate or affordable opportunities to earn.

I conclude with the following: Women who are abused, regardless of whether or not they qualify for welfare, will be punished economically, even more than they are now, for their decision to leave the abusive or violent relationship. Their abusers, on the other hand, may be rewarded economically. Is this really what we want or what we need? I think not.

**Senator Hébert:** When exactly were you invited to come to this committee?

**Mr. Leonard:** Last Friday.

**Senator Hébert:** Your office is closed during the weekend, I presume.

**Mr. Leonard:** Yes. We put this together in the meantime.

**[Traduction]**

sont plus admissibles à assurer le recyclage professionnel, administré par la province, ni les services d'aide aux femmes maltraitées qui aimeraient qu'on leur assure un placement professionnel dans ces services.

Où peuvent-elles trouver de l'emploi? Dans les entreprises, les commerces de détail et le secteur des services, les secteurs mêmes de notre économie qui sont en train de faire faillite, de disparaître et de réduire leurs effectifs à un rythme effarant? Ils ne disposent sûrement pas des ressources nécessaires pour assurer les mécanismes de soutien dont ont besoin les familles en crise qui veulent devenir économiquement indépendantes.

À mon avis, cela équivaut à un échec «programmé», car les femmes en crise ont des besoins particuliers, souvent à court terme, en plus de services de garderie subventionnés, qui sont insuffisants, et de logements abordables. Le nombre de logements subventionnés dans l'Outaouais par exemple est déplorable.

Les parents, seul soutien de famille, qui reçoivent une aide sociale au Québec ont l'option de rester à la maison pendant un maximum de cinq ans s'ils ont des enfants d'âge préscolaire. J'estime que c'est-là une politique progressiste. Cependant, si en raison de leur situation financière, ils ont besoin d'un supplément du revenu gagné pour subvenir aux besoins de leurs enfants, ce qui est la façon dont le gouvernement fait la promotion de ce fonds, ces parents seuls sont aux prises avec un dilemme. Est-ce qu'ils mettent leurs enfants dans des garderies trop chères pour leurs moyens afin de toucher la somme de 500 \$ qui ne couvrira pas les frais supplémentaires qu'entraîne le retour au travail, ou refusent-ils la somme de 3 750 \$ plus 500 \$ parce qu'ils préfèrent rester à la maison pour s'occuper eux-mêmes de leurs enfants?

Il est peu probable que les femmes maltraitées qui font appel à l'assistance sociale reçoivent le supplément du revenu gagné parce qu'elles n'ont pas vraiment la possibilité de gagner leur vie.

Je voudrais terminer en disant que les femmes maltraitées, qu'elles aient droit ou non à l'assistance sociale, seront pénalisées sur le plan économique, encore plus qu'elles ne le sont maintenant, pour avoir décidé de quitter un conjoint violent. Par contre, le conjoint qui inflige ces mauvais traitements risque d'être récompensé sur le plan économique. Est-ce réellement ce que nous voulons? Je ne le crois pas.

**Le sénateur Hébert:** Quand exactement avez-vous été invités à comparaître devant ce comité?

**M. Leonard:** Vendredi dernier.

**Le sénateur Hébert:** Je suppose que votre bureau est fermé durant la fin de semaine.

**M. Leonard:** Oui. Nous avons préparé cet exposé dans l'intervalle.



[Text]

**Senator Hébert:** Thank you. I have to tell you what I told the other witnesses. Your fine presentation, on which I congratulate you, will be totally useless, except to those of us who share your concerns. The government has already decided that this very bad bill will be passed as is, regardless of all the flaws you and others have pointed out. These public hearings will be finished tonight after lasting 12 hours, which is totally unacceptable considering the consequences Bill C-80 will have for millions of Canadians, particularly children. The democratic process has not been followed and I am sorry that you and your association have been used in that manner. I apologize.

**The Acting Chairman:** I would like to get you to help me with the section of the bill on page 14. It is speaking to the issue you raised, Ms Sharp, of where there is a breakdown in the family situation. I think it is in clause 122.62 (7). Would you describe your understanding of what transpires when the woman is alone. What does she do next, as you understand the bill?

**Ms Sharp:** I should explain that my experience is research, but also front-line. I have worked in shelters for battered women and I am a founding board member and on the board of a shelter that was opened three and a half years ago in Quebec, and I am a survivor, as I have said, so I have considerable experience.

Ninety-eight per cent of the woman who go to shelters for battered women meet the criteria for income assistance in Canada. That figure comes from a report done by Linda McLeod, which I believe was published in 1989. Very often, if the woman is not already on general welfare assistance or, for example in Ontario, family benefit allowance, the shelter assists her in applying for general welfare assistance.

In the Outaouais we have a particular situation where women may find beds for themselves and their children in Hull, but they need to move to Ontario to deal with the legal aspects of the marriage breakdown or to support their determination to end the abuse in their lives. So they may have to reapply for income assistance in the province in which the crime occurred or the separation or divorce proceedings must be conducted, et cetera.

Dependent upon the province in which you apply—I am most familiar with Quebec and Ontario—it can take upwards of three weeks for a decision to be rendered on whether or not you meet the eligibility criteria. If a woman has left a shelter

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Merci. Je répéterai ce que j'ai dit aux autres témoins. Votre excellent exposé, à propos duquel je tiens à vous féliciter, sera complètement inutile, sauf pour ceux d'entre nous qui partageons vos préoccupations. Le gouvernement a déjà décidé d'adopter tel quel ce très mauvais projet de loi, peu importe toutes les lacunes qu'il comporte et que des gens comme vous ont signalées. Ces audiences publiques prendront fin ce soir, et n'auront duré que 12 heures, ce qui est totalement inacceptable compte tenu des conséquences que le projet de loi C-80 aura pour des millions de Canadiens, particulièrement les enfants. Le processus démocratique n'a pas été respecté et je suis désolé que l'on ait abusé de vous et de votre association de la sorte. Je vous présente mes excuses.

**Le président suppléant:** J'aimerais avoir certaines précisions concernant l'article du projet de loi à la page 14. Il traite de la question que vous avez soulevée, Mme Sharp, soit de la dislocation de la famille. Je crois qu'il s'agit du paragraphe 122.62(7). Pouvez-vous nous expliquer ce qui se passe lorsqu'une femme se retrouve seule. Selon votre interprétation du projet de loi, que doit-elle alors faire?

**Mme Sharp:** Je tiens à préciser que je possède une expérience directe de ce genre de situations. J'ai travaillé dans des refuges pour femmes battues. Je suis l'un des membres fondateurs et membre du conseil d'administration d'un refuge qui a ouvert ses portes il y a trois ans et demi au Québec. Je suis également une survivante, comme je l'ai déjà dit, par conséquent je possède une expérience considérable de ces questions.

Quatre-vingt-dix-neuf pour cent des femmes qui vont dans des refuges pour femmes battues satisfont aux critères de l'aide au revenu au Canada. Ces chiffres sont tirés d'un rapport préparé par Linda McLeod, publié, je crois, en 1989. Très souvent, si la femme ne reçoit pas déjà une assistance sociale générale ou, par exemple en Ontario, des prestations familiales, le refuge l'aide à faire une demande d'assistance sociale générale.

Dans l'Outaouais, la situation est particulière car des femmes peuvent trouver des places pour elles et leurs enfants dans des refuges à Hull mais doivent déménager en Ontario pour s'occuper des aspects juridiques de la séparation ou pour prendre les mesures nécessaires afin de mettre fin aux mauvais traitements dont elles sont victimes. Elles risquent donc d'être obligées de présenter à nouveau une demande de supplément de revenu dans la province où le crime a été perpétré ou encore où les procédures de séparation et de divorce doivent avoir lieu, et ainsi de suite.

Selon la province dans laquelle vous faites une demande — je connais surtout le Québec et l'Ontario — il peut falloir jusqu'à trois semaines avant qu'il soit décidé si la requérante satisfait aux critères d'admissibilité. Si une femme a déjà

*[Text]*

by that time, presumably her basic needs are not being met, certainly by herself. If she qualifies for income assistance then she has no other means of support. It can be a very long process in terms of the immediate crisis and her wish to care for her children to get the income assistance in the first place, never mind the implications of the need for welfare administrators to review income tax returns. In my personal experience, I have had to have court orders to have documentation returned to me. If an income tax return was filed in her husband's name, she does not have any legal right to it. It may take months before that income tax return could be released, for welfare to do that analysis, for the rate to be adjusted accordingly, et cetera.

It does not require a great deal of imagination to imagine the implications for battered women. I predict they will go back home. If they cannot pay the rent and buy the food, they will go back. They will have no choice. They cannot live in shelters for months.

**The Acting Chairman:** I asked this very question because I was interested in seeing the application of this legislation. The testimony we received from witnesses yesterday—if I understood what they said in my reading of that provision of the bill—was that the child benefit cheque received in the next month would reflect that the system would be streamlined. Therefore if a mother was in a transition house being helped with these other programs that you mentioned, for purposes of this program, Health and Welfare Canada would be contacted and the cheque for the next month would reflect that state of affairs. I do not know whether my colleagues heard it that way, but I was interested in reading that particular provision on page 14 of the bill.

**Senator Cochrane:** Mr. Leonard, you express a deep concern and a very legitimate one about child poverty. As you are aware, this committee has, in the past, conducted studies that dealt with child poverty. Senators have expressed a concern as well.

However, the issue before us is specifically Bill C-80. That bill is not designed to address the range of problems you have both dealt with here this afternoon. It is designed to simplify the tax system by merging the three classes of cheques that go out to individuals into the one basic cheque. It also provides additional funding for poor working families. The additional funding is \$2.1 billion to federal child benefits over a period of five years. Do you think we should not provide these new funds to working families?

*[Traduction]*

quitté le refuge, on peut supposer qu'il lui est impossible de subvenir à ses besoins. Si elle est admissible au supplément du revenu, cela signifie alors qu'elle ne dispose d'aucun autre moyen de subvenir à ses besoins. C'est un processus qui peut être très long pour quelqu'un qui a immédiatement besoin d'une aide au revenu pour prendre soin de ses enfants. Et je ne parle même pas des cas où les administrateurs de l'aide sociale doivent examiner les déclarations d'impôt. D'après ma propre expérience, j'ai dû recourir aux tribunaux pour que l'on me renvoie ces documents. Si une déclaration d'impôt sur le revenu est remplie au nom du mari, juridiquement l'épouse n'y a aucun droit. Il peut s'écouler des mois avant que cette déclaration d'impôt sur le revenu soit fournie, que l'administration de l'aide sociale l'analyse, que les taux soient rajustés en conséquence, et ainsi de suite.

Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour comprendre ce que cela signifie pour ces femmes battues. Elles retourneront à la maison. C'est ce qu'elles feront si elles n'ont pas les moyens de payer le loyer et d'acheter de quoi manger. Elles n'auront pas le choix. Elles ne peuvent pas vivre dans des refuges pendant des mois.

**Le président suppléant:** J'ai posé cette question parce qu'il m'intéresse de voir comment cette loi est appliquée. Les témoignages que nous avons entendus hier—si je les ai bien compris—c'est que le chèque de prestations pour enfants reçu à la fin du mois est une forme de rationalisation du système. Par conséquent, si une mère se trouvait dans une maison de transition et recevait de l'aide dans le cadre des autres programmes que vous avez mentionnés, aux fins de ce programme, on communiquerait avec Santé nationale et Bien-être et le chèque du prochain mois refléterait la situation. Je ne sais pas si c'est ce que mes collègues ont compris mais je tenais à en savoir plus sur l'application de ces dispositions particulières à la page 14 du projet de loi.

**Le sénateur Cochrane:** M. Leonard, vous avez exprimé votre profonde et très légitime préoccupation à propos de la pauvreté chez les enfants. Comme vous le savez, ce comité a déjà eu l'occasion de se pencher sur cette question. Les sénateurs ont eux aussi exprimé leurs préoccupations à cet égard.

Cependant, la question qui nous intéresse est le projet de loi C-80. Ce projet de loi n'est pas conçu pour s'attaquer à toute la gamme des problèmes dont il a été question ici cet après-midi. Il a été conçu pour simplifier le régime fiscal en réunissant en un seul paiement mensuel trois catégories de chèques versés aux particuliers. Il prévoit également des fonds supplémentaires pour les familles pauvres qui travaillent. Il s'agit de fonds supplémentaires de l'ordre de 2,1 milliards de dollars en prestations fédérales pour enfants sur une période de cinq ans. À votre avis, ne devrions-nous pas fournir ces nouveaux fonds aux familles qui travaillent?



[Text]

**Mr. Leonard:** You put your finger on the problem we have in presenting our testimony. We are not happy with the bill as such, but we recognize that this is a committee concerned with amendments to the bill. As we expressed in our paper, if we are to have the bill—and it is very clear that we are to have the bill—then there should be amendments to it, including indexation so that the value does not fall over a period of time. Additional supplements should go to families on welfare so that if there is a case for encouraging family members to go to work in a situation of very high unemployment—which makes that an exceptionally difficult thing to do—this should not be the way in which that effort to encourage people to find employment should be used.

For example, a national child care system providing subsidized child care would be a very important way of encouraging employment by enabling women to retrain themselves for new employment. We are, without doubt, saying that we do not appreciate the distinction between families on welfare and families that are working. We do not accept that, and we do not accept it because the children's position is no different whether or not their parents are working. That discriminates against children, which is what the child benefit is presumably directed towards.

**Senator Cochrane:** Indexing is all very well and good. We all know that, and would all love to have it. At the present time—and in the past as well—governments are in a difficult situation with respect to deficits. Everyone understands that. It would be very costly to implement this type of system.

I want to refer to your presentation, Ms Sharp. If the goal of earned income supplement is to help defray the costs associated with the transition from social assistance to employment—I gather from your brief that you do not agree with that—how would you alter this supplement to better address this goal?

**Ms Sharp:** Perhaps an example from my own experience would be helpful. Seven years ago, after my marriage ended, I was on welfare for just over eight months. I did not wish to be on welfare, but I needed to be on welfare in order to have a predictable income to tide me over. I wanted to go back to school because I did not have high expectations that I would receive child support. In the seven-and-a-half years since then, I have received child support for approximately eighteen months. So my expectation at that time came to fruition. I knew I had to go back to school, and that I was to be "it" if my son and daughter were to have a future and economic stability. In other words, if I wanted them to be as close to normal as every parent really wants their children to be, then I had to go back to school.

[Traduction]

**M. Leonard:** Vous venez de mettre le doigt sur le problème. Nous ne sommes pas satisfaits du projet de loi sous sa forme actuelle mais nous reconnaissons que votre comité s'intéresse aux amendements à ce projet de loi. Comme nous l'avons indiqué dans notre exposé, s'il nous faut un tel projet de loi — et manifestement nous aurons un tel projet de loi — il faudrait alors y apporter des amendements, y compris une disposition prévoyant l'indexation afin qu'il n'y ait pas dévaluation avec le temps. Des suppléments additionnels devraient être versés aux familles qui reçoivent de l'assistance sociale afin que s'il y a lieu d'encourager les membres d'une famille à chercher de l'emploi à une époque où le chômage est très élevé — ce qui est extrêmement difficile — ce ne soit pas ainsi que l'on s'efforce d'encourager les gens à trouver de l'emploi.

Par exemple, un régime national de garderies qui assure des services de garderies subventionnés serait un moyen très important d'encourager l'emploi en permettant aux femmes de se recycler pour trouver un nouvel emploi. Nous ne sommes évidemment pas satisfaits de la distinction qui est faite entre les familles qui reçoivent de l'assistance sociale et celles qui travaillent. Nous ne l'acceptons pas car, peu importe si les parents travaillent ou non, cela ne change en rien la situation de l'enfant. Une telle mesure constitue de la discrimination à l'endroit des enfants, ce à quoi les prestations pour enfants veulent supposément remédier.

**Le sénateur Cochrane:** L'indexation, c'est bien beau et nous aimerions tous pouvoir en bénéficier. À l'heure actuelle — et auparavant — les gouvernements sont aux prises avec des déficits. Tout le monde en est conscient. Il serait très coûteux de mettre sur pied ce genre de système.

J'aimerais revenir à votre exposé, Mme Sharp. Si l'objectif du supplément du revenu gagné est d'aider à défrayer les coûts liés au passage de l'assistance sociale à l'emploi — d'après votre exposé, je déduis que vous n'êtes pas d'accord avec cette idée — comment modifieriez-vous ce supplément pour qu'il permette de mieux atteindre cet objectif?

**Mme Sharp:** Il serait peut-être utile que je donne un exemple tiré de ma propre expérience. Il y a sept ans, après ma séparation, j'ai reçu des prestations d'assurance-sociale pendant un peu plus de huit mois. Je n'avais pas l'intention de recevoir une assistance sociale mais j'avais besoin d'une source de revenu sur laquelle je pouvais compter pour m'aider à joindre les deux bouts. Je voulais retourner aux études car je ne m'attendais pas vraiment à recevoir une pension alimentaire. Au cours des sept années et demies qui ont suivi, j'ai reçu une pension alimentaire pendant environ dix-huit mois. Mes attentes n'ont donc pas été déçues. Je savais que je devais retourner aux études, car j'étais le seul soutien de mon fils et de ma fille et je voulais leur assurer un avenir stable. En d'autres mots, si je voulais qu'ils aient une vie aussi normale

*[Text]*

The way I was able to go back to school was that the woman who provided daycare services for my children waived the payments until I graduated and began working at a full-time job. That is how I was able to do it. I did not have what amounted to a \$2,000 daycare bill to pay.

Would I have been able to qualify for subsidized daycare? Perhaps, but not to any helpful degree. Having a grace period, if you will, for the payment of daycare was helpful. That assumes, however, that there were daycare spaces available in my rural community in the Outaouais, which was not necessarily the case. You only get subsidized daycare if you are dealing with a registered daycare centre, etcetera, and there are not very many spaces available.

In my view, the decision I made then and the supports I received then, and the collective determination of those supports—and obviously my own will —resulted in my being here today, representing a national association, rather than being someone who—use what labels you want —uses subsidized daycare spaces, is unemployable, or is a suicide statistic in some demographic report. Those practical supports are required by not only abused women but by other human beings as well. Certainly, my children needed those supports to be the healthy, direct and intelligent 12 and 10 year olds they are today.

I feel that Canadian society has a responsibility to be more pragmatic and practical, because if I had not had something like “waived daycare”—that was still a bill that was paid, but at a point in time when I was able to carry the weight of that payment —then I would be on the receiving end of this federal budget. Instead, I am a contributor to your revenue. That is what is wished for here, that we have more contributors and fewer users.

Perhaps if Senator Hébert is correct in his analysis, this is a fruitless exercise, but that does not mean it is not useful for you to hear me say these things. This is perhaps a consideration that could be used, if not now then at some point in the future. You have more opportunity to make these changes than I do.

**Senator Cochrane:** To have an individual waive daycare costs—such as you just told us about —is one of the advantages of living in Canada. We have good people such as that all around us. We are very lucky.

*[Traduction]*

que celle que tout parent souhaite pour ses enfants, il fallait que je retourne aux études.

La façon dont j'ai pu retourner aux études, c'est que la dame qui gardait mes enfants a accepté de n'être payée qu'une fois que je termine mes études et commence à travailler à temps plein. C'est ainsi que j'ai réussi à faire des études. Je n'ai pas eu à déboursier l'équivalent de 2 000 \$ en frais de garderie.

Aurais-je pu être admissible à des services de garderie subventionnés? Peut-être mais cela ne m'aurait pas vraiment aidée. La période de grâce, si je puis dire, que m'a accordée la gardienne de mes enfants m'a été vraiment utile. Il aurait également fallu que les garderies de ma collectivité rurale de l'Outaouais aient des places pour mes enfants, ce qui n'était pas nécessairement le cas. Seuls les services de garderie enregistrés sont subventionnés et ces services ne sont pas nombreux.

À mon avis, la décision que j'ai prise à l'époque et les appuis que j'ai reçus à ce moment-là et la détermination collective de ceux et celles qui m'ont aidée — et manifestement ma propre détermination — font que je suis ici aujourd'hui, la représentante d'une association nationale, plutôt que quelqu'un — vous pouvez utiliser l'étiquette que vous voulez — qui fait appel à des services de garderie subventionnés, qui est inemployable ou qui vient grossir les statistiques de suicides dans un quelconque rapport démographique. Ces appuis concrets sont nécessaires non seulement pour les femmes maltraitées mais pour tous. Mes enfants ont assurément eu besoin de ces appuis pour devenir les jeunes de 12 et 10 ans, en santé, directs et intelligents qu'ils sont aujourd'hui.

J'estime que la société canadienne a l'obligation de devenir plus pragmatique et pratique, parce que si je n'avais pas eu la possibilité de différer le paiement de la gardienne de mes enfants jusqu'au moment où j'ai eu les moyens de l'assumer, je ferais aujourd'hui partie de ceux qui reçoivent l'aide du gouvernement fédéral. Au lieu de cela, je fais partie des contribuables qui aident à remplir les caisses de l'État. C'est-là mon souhait: que nous ayons plus de contribuables et moins d'utilisateurs.

Le sénateur Hébert a peut-être raison, ce sont sans doute des efforts déployés en vain. Cela ne veut toutefois pas dire que mes propos ne peuvent pas vous être utiles. C'est une perspective que vous pourriez envisager, sinon maintenant, peut-être plus tard. Vous êtes plus en mesure d'apporter ces changements que moi.

**Le sénateur Cochrane:** Qu'une personne accepte d'être payée plus tard—comme votre gardienne—voilà l'un des avantages de vivre au Canada, où nous sommes entourés de tant de braves gens. Nous avons beaucoup de chance.



[Text]

Would a monthly payment—such as one of the larger monthly payments that will be issued should this bill pass—have been better for you as opposed to a lump-sum payment?

**Ms Sharp:** One of the points I made in my presentation related to the anticipated delay in receiving payments. I feel that what we will see is an equalization; in other words, the basic allowance for welfare assistance will drop. It will be compensated for by the supposed increase coming to supporting parents from the federal government. The weighting in the ratio will change, but the end result will be the same. The end product will be that the family receives the same amount.

It concerns me that families require income assistance due to separation—and I used the case of a battered woman as a way to illustrate this, but the same would be true for any case of separation. There will be a delay in cases where the documents cannot be obtained, where the analysis has not been completed, and where the welfare administrator, who is a part-time dogcatcher, will have to communicate with the federal income tax department and will not do so. It will be a bureaucratic nightmare. Therefore, there will be delays.

Will the welfare system compensate for those delays by having a higher income assistance rate in the meantime? Perhaps. Who knows? You do not control that; I do not control that. That will come under provincial jurisdiction. They will be looking for ways to save money, and that is how they will do it; they will keep the rates low.

Will the woman have to pay anything back? If by the time all the analysis is completed and it turns out she has been receiving more each month than she was otherwise entitled to, she will have to pay it back, which means that for the other months she will be losing that portion of what she had received, plus she will be paying back. So, in fact, she will be getting less.

What is being proposed is tied to the income tax system, and it is too cumbersome. If anything, there should be a basic family allowance amount. At the point of separation, it should be increased. That money could be collected somehow—I do not know how. I have not had enough time to do that analytical work. I do know that the time delay concerns me, and being tied to family income concerns me.

The end result will be that families will get the same amount. If they are on income assistance, that concerns me very much. Will it contribute to a better quality of life for the children? That concerns me very much. I could come up with other concerns if you gave me more time.

**Senator Stanbury:** Ms Sharp, you have had first-hand experience in this area, and so you are the first witness of

[Traduction]

Un montant mensuel—comme les paiements mensuels plus importants qui seront versés si ce projet de loi est adopté—aurait-il été, pour vous, préférable à un paiement forfaitaire?

**Mme Sharp:** L'un des points que j'ai tenu à faire ressortir dans mon exposé, c'est la lenteur avec laquelle les paiements sont versés. À mon avis, nous assisterons à une péréquation, c'est-à-dire que l'allocation de base pour l'assistance sociale diminuera. Cette diminution sera compensée par une soi-disant augmentation provenant du gouvernement fédéral à l'intention des parents ayant des enfants à charge. La pondération du ratio changera mais le résultat restera le même, c'est-à-dire que la famille touchera le même montant.

Ce qui m'inquiète, c'est que des familles aient besoin d'une aide au revenu en cas de séparation — et j'ai utilisé l'exemple d'une femme battue pour illustrer cette situation mais il en serait de même dans tout cas de séparation. Il y aura des retards lorsqu'il est impossible d'obtenir des documents, lorsque les analyses n'auront pas été faites, et lorsque l'administrateur de l'assistance sociale, qui a aussi pour mission d'attraper les fraudeurs, doit communiquer avec le ministère fédéral de l'impôt mais ne le fait pas. C'est un véritable bourbier bureaucratique. Les retards sont donc inévitables.

Est-ce que le régime d'assistance sociale compensera ces retards en augmentant entre temps le taux d'aide au revenu? Peut-être. Qui sait? C'est en dehors de notre contrôle. Cela relèvera de la compétence des provinces. Elles chercheront des moyens d'économiser de l'argent et c'est ainsi qu'elles procéderont; elles garderont les taux au même bas niveau.

La femme en question sera-t-elle tenue de faire un remboursement? Si, d'ici le moment où l'analyse sera terminée et qu'il s'avère qu'elle a reçu plus d'argent chaque mois que la somme à laquelle elle a droit, elle devra la rembourser, ce qui signifie qu'au cours des prochains mois, elle perdra une partie du montant qu'elle recevait et devra en plus la rembourser. Au bout du compte, elle recevra moins d'argent.

Cette proposition est liée au régime fiscal, et le mécanisme est trop lourd. Il devrait au moins y avoir une allocation familiale de base. En cas de séparation, celle-ci devrait être augmentée. L'argent devrait venir de quelque part—je ne sais trop d'où. Je n'ai pas eu le temps d'analyser tout cela. Quoi qu'il en soit, je crains fort qu'il y ait des délais; je n'aime pas tellement non plus que cette prestation soit liée au revenu familial.

En bout de ligne, les familles obtiendront le même montant. Le cas de celles qui reçoivent de l'assistance sociale m'inquiète au plus haut point. Cette prestation contribuera-t-elle à améliorer la qualité de vie des enfants? Je me le demande vraiment. Je pourrais vous parler d'autres aspects qui m'inquiètent aussi, si vous m'accordiez plus de temps.

**Le sénateur Stanbury:** Madame Sharp, vous êtes des mieux placée pour discuter de ce problème. Vous êtes donc le

[Text]

whom we can ask these direct questions. The amount of the additional help that will come to the working poor is \$500 a year. You have gone through the experience of moving from welfare into an employed situation. What kind of expenses are involved in that, and what is the adequacy of that provision?

**Ms Sharp:** That is an excellent question. I was on welfare for eight months, and the court ordered me back to work despite the circumstances—which I do not need to go into—that precluded me from doing just that. In any case, I had three weeks to find a job. The job that I found was on an off-welfare work program, much like the one I described in my presentation. The amount of money that I received after deductions was equivalent to what I had been receiving on welfare at that time. However, I had the cost of getting to and from work every day. The wardrobe that had been perfectly appropriate to be a stay-at-home, anxiety-ridden but, nevertheless, doting mother for eight months was no longer adequate. My whole cooking pattern changed because, on top of having two small children, I also now had a full-time job and the kids were small. Everything was rushed at the end of the day and I was exhausted. I lived out in the country and I had to often borrow a car, which was awkward. I had daycare costs on top of that, and the waiting list for the official daycare in my community at that time was 12 months. So obviously that was not an option. I could not leave the kids alone.

It cost me \$400 a month to have that job and I lasted six weeks. I could not afford that job. At that time in Quebec I could not qualify for welfare if I was taking any kind of educational program. If I was even taking one course at university at night while the kids were visiting their father, I did not qualify for welfare.

Somewhere along the line there has to be some accountability here. We have to make up our minds. I am concerned about the economics of this from the point of view of abused women. We come at it from a moral or economic perspective. There is something wrong with penalizing abused women who we are encouraging to leave while on the other hand we are making it very difficult, if not impossible, for them to do that. Some point along the line we will pay that bill. It is up to us to decide how.

**Senator Stanbury:** I thank you very much, Ms Sharp. That was an important answer for us to have on record.

Mr. Leonard, I think it was you who mentioned the various programs within the provinces which might be effected by this.

**Mr. Leonard:** I think we both made reference to that.

[Traduction]

premier témoin à qui nous pouvons poser ces questions directement. Le supplément qui sera accordé aux démunis qui travaillent sera de 500 \$ par année. Vous avez vous-même vécu une transition entre l'assistance sociale et le marché du travail. Quelles dépenses entraîne ce genre de transition, et jusqu'à quel point cette mesure est-elle appropriée?

**Mme Sharp:** C'est une excellente question. J'ai été prestataire de l'assistance sociale durant huit mois, et le tribunal m'a ordonné de retourner sur le marché du travail, malgré les circonstances—que je n'ai pas à vous décrire ici—qui m'empêchaient de ne faire que cela. De toute façon, j'ai eu trois semaines pour me trouver du travail. L'emploi que j'ai obtenu s'inscrivait dans un programme de retour au travail, un peu comme celui que je vous ai décrit dans mon exposé. Le montant que je recevais après déductions était l'équivalent de mes prestations de bien-être. Il me fallait cependant assumer le coût du transport pour me rendre au travail tous les jours. Ma garde-robe, qui était parfaite pour une mère au foyer, affectueuse malgré l'angoisse, ne convenait plus. Ma routine de cuisinière s'en est trouvée bouleversée, car, en plus d'élever deux bambins, j'avais désormais un emploi à plein temps. J'étais toujours à la course et j'étais épuisée. Comme je vivais à la campagne, il me fallait souvent emprunter une automobile. C'était horrible. Il me fallait payer la gardienne en plus de cela, et la liste d'attente dans une garderie reconnue près de chez moi était de 12 mois. Il est clair que ce n'était pas mon choix. Je ne pouvais pas laisser les enfants seuls.

Il m'en coûtait 400 \$ par mois pour occuper cet emploi, que j'ai gardé durant six semaines. Je n'en pouvais plus. À ce moment-là, au Québec, on n'avait pas droit aux prestations de bien-être si l'on était inscrit à un programme d'études. Le seul fait de suivre un cours du soir à l'université pendant que les enfants étaient en visite chez leur père me privait du droit à l'assistance sociale.

Il faut bien un jour prendre ses responsabilités. Nous devons prendre une décision. Je suis inquiète des problèmes financiers qu'auront les femmes victimes de violence. Ou bien l'on tient compte du point de vue moral, ou bien l'on tient compte du point de vue économique. Il y a quelque chose qui ne tourne pas rond. D'une part, on pénalise les femmes qu'on a encouragées à abandonner le foyer parce qu'elles étaient victimes de violence et, d'autre part, on leur rend le départ très difficile, sinon impossible. Un jour ou l'autre, il faudra payer pour cela. C'est à nous de décider comment.

**Le sénateur Stanbury:** Merci beaucoup, madame Sharp. Nous serons très heureux que votre réponse figure au compte rendu.

Monsieur Leonard, je crois que c'est vous qui avez parlé des divers programmes provinciaux qui pourraient être touchés par cette mesure.

**M. Leonard:** Nous y avons tous les deux fait allusion.



[Text]

**Senator Stanbury:** I had suggested earlier that we should be hearing from the provinces. That has been cut off by this marvellous motion of yesterday. My concern was to get a commitment of some sort from the provinces as to how they will respond to this. What is your feeling on that?

**Mr. Leonard:** That was certainly the argument we want to make; for the families concerned it is crucial that agreements be reached between the provincial and federal governments regarding some of the nightmares we have about possible reductions in welfare. The government's intention that some families should be better off will not work out unless those agreements are made.

One of your witnesses—I think it was a representative from the National Council on Welfare—had a proposal that federal funds should be withdrawn. It was a sharp and firm proposal. That is for you to decide upon. Whatever sanctions the federal government may need to have, the most desirable thing is to arrive at an agreement so that for Canadians the chance of living in one province or another does not penalize them in terms of differences and also that the intentions of an increase in income for poor families is not aborted by changes in provincial decisions.

**Senator Hastings:** I should like to deal with the remarks you make on page two of your brief with respect to the number of factors that have to be taken into consideration. One states:

The extent and severity of child and family poverty as a major social problem which overwhelms the families and also the social agencies whose task is to help and support them. The most prominent victims are children and their mothers as the rise in food bank use and the reported demographic distribution of their users clearly demonstrates. The impact of persistent poverty on the health, education, and future ability of family members to contribute to society is nothing short of catastrophic.

Would you assess this bill for me as an answer or a contributing answer to that problem?

**Mr. Leonard:** No it is not an answer to the problem.

**Senator Hastings:** It is not an answer?

**Mr. Leonard:** No. That would be our strong argument. The senator here was saying that this is a rationalization bill. It has a lot of other functions apart from a response to child poverty. That is true. The size of the problem and the impact not only upon families but also the network of agencies that are attempting to respond to all sorts of personal, psychological and cultural and behavioural outcomes of living in a situation

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** J'avais suggéré que nous entendions aussi des représentants des provinces. Nous avons dû y renoncer après la merveilleuse motion d'hier. Je voulais demander aux provinces de prendre une sorte d'engagement au sujet de la façon dont elles réagiront. Qu'en pensez-vous?

**M. Leonard:** C'est ce que j'allais vous dire; dans le cas des familles visées, il est essentiel que des ententes soient conclues entre les provinces et le gouvernement fédéral pour éviter les conséquences néfastes d'une éventuelle réduction des prestations de bien-être. Le gouvernement ne pourra donner suite à son intention d'encourager les familles à sortir du schème de l'aide sociale tant que ces ententes n'auront pas été conclues.

Un de nos témoins—je crois que c'était un représentant du Conseil national du bien-être social—a recommandé que le gouvernement fédéral retire ses fonds. Sa proposition était claire et ferme. C'est à vous de décider. Peu importe les sanctions que le gouvernement fédéral pourrait être amené à imposer, le mieux serait de conclure une entente pour que le traitement soit le même pour tous les Canadiens, pour que ceux-ci ne soient pas pénalisés s'ils viennent d'une province plutôt que d'une autre et pour que le projet d'améliorer le revenu des familles pauvres ne soit pas sabordé par des changements dans les décisions des gouvernements provinciaux.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais revenir aux remarques que vous avez formulées à la page deux de votre mémoire en ce qui concerne le nombre de facteurs qui doivent être pris en considération. Je cite:

... l'ampleur et la gravité de la pauvreté des enfants et des familles en tant que problème social majeur qui accable ces dernières ainsi que—ce qui nous intéresse bien entendu au premier chef—les organismes sociaux qui ont pour mission de leur venir en aide. Les principales victimes sont les enfants et les mères, comme l'indiquent clairement l'affluence accrue aux banques d'alimentation et la composition de leur clientèle. Nous croyons que les répercussions d'une pauvreté endémique sur la santé et l'éducation des enfants et sur leur capacité d'apporter plus tard une contribution à la société sont tout simplement catastrophiques.

Diriez-vous que ce projet de loi offre une solution ou un élément de solution à ce problème?

**M. Leonard:** Non, il ne constitue pas une solution.

**Le sénateur Hastings:** N'est-ce pas une solution?

**M. Leonard:** Non. C'est justement notre principal argument. Le sénateur affirme qu'il s'agit d'une mesure de rationalisation. Ce projet de loi offre une solution à une foule d'autres problèmes à part celui de la pauvreté chez les enfants. C'est vrai. N'oublions pas qu'il s'agit d'un problème de taille, qui a une énorme incidence non seulement sur les familles, mais sur le réseau des agences de services sociaux qui essaient de con-

[Text]

of persistent poverty is a large problem. I do not think this bill in any way responds adequately. Admittedly that is only one part of its function, which is why we are arguing, "Well, there are other things that should go alongside it." If we have this bill and are not to continue universal family allowances, then we should at least have increased benefits.

We have a strong feeling about our national child care program for the reasons that Ms Sharp has mentioned, namely, to try to provide support for families, and particularly for women who are attempting to go back into the labour market. Admittedly, that is part of a much wider issue concerning where the labour market is and what is happening now. It is undergoing major restructuring. We do not dismiss that as a problem, but one of the issues we have to address is the issue of the gross levels of poverty. We cannot afford not to do that. The Canadian way is to respond to that with some sensitivity and some sense of justice. We are not doing that at the moment.

**Senator Hastings:** When Mr. Bennett appeared before us yesterday he said he did not want to put words in the mouth of representative organizations who do not agree with this proposal, but he was confident that people will say that it is a step forward. Do you say this bill is a step forward?

**Mr. Leonard:** No. Not as it stands, no.

**Senator Forrestall:** It is not a step backward, though.

**Mr. Leonard:** You know that we are—

**Senator Forrestall:** Which is it, "Yes" or "No"?

**Mr. Leonard:** Yes; it is a step backward from the universalistic—

**Senator Hastings:** Is that the answer you wanted?

**Mr. Leonard:** It is a step backward.

**Senator Macquarrie:** Thank you, Professor Leonard. I heard a person yesterday morning on the CBC make a comment about this bill. The thing that seemed to strike her as being most serious was that in some way the raising of children at home was given less credibility, or sustenance or support in this measure than raising children in daycare. She got back to that age old question that perhaps being a housewife is still fairly respectable, if not an occupation or profession. I did not notice any reference to that in your briefs. Do you think it is important?

[Traduction]

trer les effets, sur le plan personnel, psychologique, culturel et comportemental du fait de vivre dans un contexte de pauvreté endémique. Je ne crois pas que ce projet de loi y remédiera vraiment adéquatement. J'admets que ce n'est là qu'un aspect de sa fonction, et c'est pourquoi nous disons que la mesure devrait être plus étoffée. Si l'adoption de ce projet de loi nous oblige à renoncer à l'universalité des allocations familiales, il faudrait au moins que les prestations qu'il instaure soient plus fortes.

Nous sommes fermement convaincus de la nécessité d'avoir un programme national de garderies, pour les raisons que Mme Sharp a mentionnées, à savoir, venir en aide aux familles, en particulier aux femmes qui veulent réintégrer le marché du travail. Bien sûr, cette question s'inscrit dans une problématique plus vaste mettant en cause les endroits où se trouve le travail et la situation dans laquelle nous sommes placés maintenant. Le marché du travail est en pleine restructuration. Nous ne l'oublions pas, mais un des problèmes auxquels nous devons nous attaquer, c'est l'ampleur du phénomène de la pauvreté. Nous ne pouvons nous permettre de nous en dissocier. Notre conception de la vie nous impose de faire preuve d'une certaine sensibilité et d'un certain sens de la justice. Ce n'est pas ce que nous faisons actuellement.

**Le sénateur Hastings:** Quand M. Bennett a comparu devant nous hier, il a dit que, sans vouloir parler au nom des organismes représentatifs qui n'appuient pas cette proposition, il était néanmoins confiant que les intéressés admettront qu'il s'agit d'un pas en avant. Diriez-vous que ce projet de loi marque un recul?

**M. Leonard:** Non, pas dans sa forme actuelle, non.

**Le sénateur Forrestall:** Il ne marque donc pas un recul.

**M. Leonard:** Vous savez que nous sommes . . .

**Le sénateur Forrestall:** C'est oui ou c'est non?

**M. Leonard:** Oui, il marque un recul sur le plan de l'universalité . . .

**Le sénateur Hastings:** Est-ce là la réponse que vous attendiez?

**M. Leonard:** C'est un recul.

**Le sénateur Macquarrie:** Merci beaucoup, professeur Leonard. J'ai entendu quelqu'un, hier matin, à Radio-Canada, formuler un commentaire au sujet de ce projet de loi. Ce qui semblait avoir frappé la commentatrice, c'était que, dans cette mesure, on attachait, d'une certaine façon, une plus grande crédibilité, une plus grande valeur, ou un plus grand intérêt au fait qu'un enfant soit élevé dans une garderie plutôt qu'au foyer. Elle a ensuite repris l'antique refrain, soutenant que le rôle de la femme au foyer est encore tout à fait respectable et qu'il conviendrait peut-être de parler dans ce cas



[Text]

**Mr. Leonard:** My own feeling—and I am sure Ms Sharp will have much to say—is that it is a question of people having choices in each particular situation as to what they feel enables them to survive most effectively.

**Ms Sharp:** Every child should be a wanted child. And as a parent and someone who has been an active participant in empowering or providing support to other women to care for their children, that is an obligation to our children collectively. I find it abhorrent as a Canadian that there are over 10,000 kids living in the streets of Toronto.

There is something that troubles me very much about legislation that increases the deduction to \$5,000. There is an assumption that there is a certain segment of Canadian society that has that \$5,000 to put out in the first place and wait around until April to get it back or to have it reflected in what they get back, if they get back anything. I have never been in that position. The most I have ever been able to claim reflects what I have been able to spend. It is very simple math. You can only get back what you have been able to put out in the first place. There are welfare families who stay at home and look after their kids.

This is not just a middle class issue—not when we are talking about children. Children's needs are universal. We are talking about the universality of social welfare policies. It is time to shift our focus to the universality of children's needs. If we analyze our legislative policies from that end then every opportunity, including this bill, is yet one more chance to make a valuable contribution to the well-being of our children. We will pay the piper. We either pay it now or we pay it later. When we have a 30 per cent dropout rate in high school, it is a question of looking after our children. Whether you are on welfare staying home looking after your children—and anyone who has raised a family knows that they are work—or whether your income is such that one or both parents can afford to stay home to look after children, it is irrelevant. The children are being cared for at home and that should be valued. I want my Canadian society, my government to value the children in Canada.

**Senator Macquarrie:** Do you think this bill is more helpful to the children raised at home or the children raised in day-care?

**Ms Sharp:** If I were to say more helpful for the children raised in daycare, then there is an assumption that there is enough daycare out there to help the children. I do not think that is a fair assumption. If I were to say that it is not more helpful in terms of gross family income and how far that has

[Traduction]

d'occupation, sinon de profession. Je n'ai remarqué rien de tel dans vos mémoires. Croyez-vous que c'est important?

**M. Leonard:** Je crois personnellement—et je suis sûr que Mme Sharp aurait bien des choses à dire là-dessus—que c'est une question de choix. Chacun doit se demander quelle voie lui permet de survivre le mieux possible.

**Mme Sharp:** Tous les enfants devraient être désirés. En tant que mère et intervenante qui s'est employée activement à aider les femmes à devenir capables, financièrement ou autrement, de prendre soin de leurs enfants, je suis convaincue que c'est une obligation que nous avons envers nos enfants collectivement. Je trouve aberrant qu'il y ait plus de 10 000 enfants qui vivent dans les rues à Toronto.

Il y a quelque chose qui me trouble dans le fait que cette mesure hausse la déduction à 5 000 \$. On présume premièrement qu'il y a un segment de la société canadienne qui a 5 000 \$ à dépenser et qui peut attendre à la fin d'avril pour obtenir un remboursement, si remboursement il y a. Je n'ai jamais été dans cette situation. Le plus fort montant que j'ai été en mesure de réclamer correspondait au montant que je pouvais me permettre de dépenser. C'est de la mathématique pure. On ne peut réclamer que ce qu'on a dépensé. Il y a des familles d'assistés sociaux qui s'occupent de leurs enfants.

La question ne se limite pas aux familles de classe moyenne—pas quand il s'agit d'enfants. Les besoins des enfants sont universels. Il s'agit de l'universalité des politiques d'aide sociale. Il est temps que nous mettions l'accent sur l'universalité des besoins des enfants. Si nous analysons nos politiques législatives sous cet angle, nous profiterons de toutes les occasions, y compris de ce projet de loi, pour essayer de vraiment améliorer le bien-être de nos enfants. Nous paierons le prix. Tôt ou tard, il le faudra. Au moment où le taux de décrochage scolaire est de 30 p. 100, il faut quelqu'un pour s'occuper des enfants. Qu'on soit une assistée sociale qui décide de rester au foyer pour garder ses enfants—et tout le monde sait combien ardue est la tâche d'élever des enfants—ou qu'on ait un revenu tel qu'un des parents ou les deux peuvent se permettre de rester à la maison pour élever les enfants, cela n'a pas d'importance. Les enfants sont gardés à la maison et cette tâche devrait être valorisée. J'aimerais que la société canadienne, que mon gouvernement, se soucient du sort des enfants du Canada.

**Le sénateur Macquarrie:** Croyez-vous que ce projet de loi aide davantage les enfants qui sont élevés à la maison ou ceux qui sont élevés en garderie?

**Mme Sharp:** Si je disais qu'il aide davantage ceux qui sont élevés en garderie, j'admettrais alors qu'il y a assez de places en garderie pour tous les enfants. Je ne crois pas qu'il en soit ainsi. Il n'améliore pas le revenu familial brut ou la part qui revient aux enfants dont les parents—l'un ou l'autre ou les

[Text]

to spread to children whose parents, one or the other, or both, stay at home to look after those children, no. There is a break even point. I earn \$36,000 a year. I have enough to look after my two children. I just do. That is enough to look after my children.

I am probably in the middle of family incomes. Any more than that and I would probably have a little nest egg to tide me over in case of depression. I have enough to pay the basics. I am satisfied with that at this time because I had six years when I did not have enough. That will never leave me. I find it abhorrent that we as a society support and in fact encourage it. If this is a fruitless exercise, someone is responsible for that. I find it abhorrent that we reinforce support and continue to have in place a structure that ensures that these poor children, a large segment of our society, do not have enough. I find it abhorrent that 40 per cent of food bank users are children. Nobody goes there because it is fun or because it is a break or because they have more money to spend on commodities.

**Senator Hastings:** What did you mean when you said, "It will never leave me".

**Ms Sharp:** I will never forget poverty, ever.

**Senator Hastings:** And it has marked you for life?

**Ms Sharp:** I think in a very constructive way, and I hope that is clear today.

**Senator Hastings:** Your children?

**Ms Sharp:** If any one has made sacrifices it has been me, so that they would not.

**Senator Forrestall:** The question has been asked a couple of times today, that if one million poor children grew up and married one million poor children what are the consequences.

**Mr. Leonard:** That is what we tried to argue in our paper, that it is not the existence of a mass of poor families but the reproduction of the poverty, the pain and suffering that involves and the wider consequences. One only has to look across the border to the south at Los Angeles and to ask, "What happens there when a substantial portion of the population is almost outside of society, at the bottom, where poverty is being reproduced at an alarming rate?" What enormous social consequences.

**Senator Forrestall:** You did not carry it to the next step. You did not reduce it. Who will pay my pension if we have a million poor or people not capable of producing the wealth?

**Mr. Leonard:** That is right. That is why we should be concerned about them ultimately as workers, as people who can

[Traduction]

deux—demeurent à la maison pour les élever, non. Il y a un seuil critique. Je gagne 36 000 \$ par année. Ce revenu me suffit pour élever mes deux enfants. C'est ce que je fais. J'en ai assez pour élever mes enfants.

Je me situe probablement au milieu de la fourchette des revenus familiaux. Si j'en avais un peu plus, j'aurais probablement un petit pécule pour me dépanner en cas de dépression. J'en ai assez pour nos besoins de base. Je suis satisfaite de cela pour le moment, car j'avais six ans quand j'ai connu la misère. Je ne l'oublierai jamais. Je trouve aberrant qu'en tant que société, nous permettions ou plus exactement encourageons l'inefficacité. Quelqu'un est responsable de cela. Je trouve aberrant que nous permettions qu'on maintienne une structure où l'on trouve des enfants pauvres, en grand nombre, qui n'ont pas de quoi subvenir à leurs besoins. Je trouve aberrant que 40 p. 100 des clients des banques d'alimentation soient des enfants. Personne ne s'y présente par plaisir, ou pour se détendre, ou pour avoir plus d'argent pour acquérir des biens.

**Le sénateur Hastings:** Que voulez-vous dire quand vous dites: «Je ne l'oublierai jamais»?

**Mme Sharp:** Que je n'oublierai jamais la pauvreté, jamais.

**Le sénateur Hastings:** Et vous en avez été marquée?

**Mme Sharp:** Oui, d'une façon très constructive, je crois, et j'espère m'en être sortie aujourd'hui.

**Le sénateur Hastings:** Et vos enfants?

**Mme Sharp:** Si quelqu'un a fait des sacrifices, c'est bien moi, pour qu'ils ne connaissent jamais ce genre de situation.

**Le sénateur Forrestall:** La question a été posée à quelques reprises aujourd'hui. Si un million de garçons pauvres épousaient un million de filles pauvres, qu'arriverait-il?

**M. Leonard:** C'est ce que nous avons essayé de démontrer dans notre mémoire. Ce n'est pas tant l'existence d'une masse de familles pauvres, mais la répétition du schème de la pauvreté, de la souffrance et de la misère qui est en cause, et ses conséquences en général. On n'a qu'à voir ce qui se passe chez nos voisins du sud, à Los Angeles. Il y a lieu de se demander ce qui peut arriver lorsqu'une portion importante de la population est quasiment rejetée de la société, qu'elle vit dans la misère, là où le schème de la pauvreté se reproduit à un rythme alarmant? Combien énormes sont les conséquences sociales d'une telle situation!

**Le sénateur Forrestall:** Vous n'avez pas poursuivi votre raisonnement jusqu'au bout. Qui paiera pour ma pension, si nous avons un million de pauvres incapables de produire de la richesse?

**M. Leonard:** Vous avez raison. C'est pourquoi nous devrions nous soucier du sort des pauvres en les imaginant



[Text]

contribute to society. While they remain in the state of reproduction of poverty, they are unable to contribute all they could contribute. They contribute by caring for their children and struggling to bring them up.

**Senator Forrestall:** As ugly and repulsive as it is, there is a selfish factor for society generally.

**Mr. Leonard:** That is quite true. It is not only compassion and concern, which we should have; it is also kind of intelligent thought about the consequences of allowing poverty to continue to grow. It has a serious impact on the fabric of society. As I say, we only have to look south of the border to see the next step; what it is like if it is in fact ignored over two or three decades, or some would say over 100 years. If you ignore or fail to respond effectively to poverty, you pay the price, not only financial price but in terms of the very quality of life in our big cities and other parts of Canada.

**Senator Di Nino:** Ms Sharp, I would like to congratulate you on the way you have articulated the sensitivity of the issues. It is obvious you are speaking from the heart. It is important to us that we get that kind of input. You mentioned a couple of times the delay in receiving some benefits, in particular in times of need when there is a breakup in the family, et cetera. Unless I am wrong, I specifically asked that question of the officials yesterday. They suggested that in those cases when a spouse—woman, because that is mainly the case—leaves an untenable situation with children there is some immediate need. One of the comments made to me is that there is a flexibility in Bill C-80 which would allow the appropriate government department to respond the month after. In your answer you mentioned that you did not think that that would be the case.

**Ms Sharp:** This is clause 7 on page 14 of the legislation. Unless I am not understanding this clause, she has to have been apart from him for 90 days, a test if you will, that she really means that she is gone. In this case I am using "she" as the gender. The average length of stay in a shelter is well under 90 days. If your welfare is lower than it is now to compensate for the increased assistance coming from the federal government—I mean, in anticipation of that—first she cannot leave the shelter for three months so that she has that money waiting for her when she leaves. Second, if she goes out into the community or leaves the shelter before three months because the policy of shelters is generally six weeks,—she will have very little money relative to when she gets revenue

[Traduction]

comme de futurs travailleurs, en tant qu'éléments susceptibles de contribuer à l'avancement de la société. Pendant qu'on les laisse dans un schème de pauvreté récurrente, ils ne peuvent donner leur plein rendement. Leur contribution se limite à élever leurs enfants et à se battre pour les élever du mieux qu'ils peuvent.

**Le sénateur Forrestall:** Qu'on trouve cela horrible et répugnant ou non, il faut admettre qu'il y a un élément d'égoïsme dans l'attitude de la société en général.

**M. Leonard:** Vous avez tout à fait raison. Il ne suffit pas de sympathiser et de manifester du souci; il faut réfléchir aux conséquences qui découleront du fait de permettre que la pauvreté continue de s'étendre. Une telle situation a une grande incidence sur la texture de la société. Je le répète, nous n'avons qu'à regarder ce qui se passe au sud de la frontière pour voir où cela mène, pour voir ce qu'il advient après deux ou trois décennies, lorsque l'on ne se préoccupe pas du problème, sans parler de ce que nous verrons dans cent ans. Si nous ne nous soucions pas du problème de la pauvreté, nous en subirons les conséquences, non seulement sur le plan financier, mais sur le plan de la qualité de vie dans nos grandes villes et dans les autres régions du Canada.

**Le sénateur Di Nino:** Madame Sharp, j'aimerais vous féliciter pour votre façon d'aborder ces questions humanitaires. Il est évident que vos paroles viennent du fond du cœur. Ce genre de témoignage est important pour nous. Vous avez mentionné à quelques reprises les délais qui s'écouleront avant que les intéressés reçoivent leur dû, en particulier au moment où ils en ont le plus besoin, lorsqu'il y a éclatement de la famille, et ainsi de suite. Sauf erreur, j'ai posé exactement la même question aux représentants du ministère hier. Ils ont dit que lorsqu'un conjoint—une femme, parce que ce sont surtout des femmes—qui a des enfants quitte une situation intenable, on considère que son besoin est immédiat. On m'a signalé notamment que le projet de loi C-80 est assez souple pour permettre au ministère approprié de répondre le mois suivant. Dans votre réponse, vous avez mentionné que nous ne croyiez pas qu'il en serait ainsi.

**Mme Sharp:** Vous parlez du paragraphe 7 à la page 14 du projet de loi. À moins de ne pas bien comprendre cette disposition, on y dit que l'épouse doit être séparée de son conjoint pendant une période d'au moins 90 jours; autrement dit, prouver qu'elle est vraiment partie. Je dis bien «elle». La durée moyenne de séjour dans un centre d'hébergement est bien inférieure à 90 jours. Si les prestations de bien-être diminuent pour compenser l'aide accrue versée par le gouvernement fédéral, cette femme aura très peu d'argent avant de recevoir l'aide du gouvernement fédéral et ses prestations de bien-être. Premièrement, elle doit demeurer au centre d'hébergement durant trois mois pour avoir droit à cette somme à son départ. Deuxièmement, si jamais elle quitte le centre d'hébergement

[Text]

from the federal government and welfare. There will be a delay and that is very significant. It is a terrible price to pay, to bring your children into poverty because you are being assaulted and you want that to stop. I paid that price and so did my children. I caution that if this legislation does not take that into account, there will direct complicity by this government. It is a complicity that I cannot live with, which is why I am using these words. There will be delays. It will not be enough. She will have to make that last month's rent, if there is other housing available at all.

We are really not talking about more money than what is already being paid because I predict, again, that it will be the same amount in the end. What we are talking about is the process of administration. There is a need for amendments to ensure that where there is separation that is not amicable, where there is violence, abuse and danger, this family has enough money to do what they otherwise would have been able to do had they been receiving money under the old income assistance formula. It is difficult, but there is enough money in the system now for women to leave. I fear that the waiting will be different, that because there will be more money in the new federal program relative to the welfare that comes from the municipalities and the provinces, women will be more dependent on the federal money and that involves a very cumbersome administrative process, very problematic, dangerous in fact.

**Senator Di Nino:** I heard you make a strong plea through our personal experiences and your frustration with the process. I want to know for the purposes of the record, so that we can take a look at it in the day or two or months to come. How do you suggest we improve the process to get that money to you quicker without having to resort to going before the courts, as you suggested, to get some of our materials back.

**Ms Sharp:** I think tying it to the family income has to be dealt with first. The first issue to address is that you must have in place a system that enables the woman to be looked upon as an autonomous human being that may have no source of income. That is a basic assumption. I do not have specific answers because I have never worked in income assistance. I am not intimately familiar with the federal-provincial relationship on these issues. I do know that you have to quickly recognize that woman as an autonomous person who obviously needs the checks and balances to help her. You need to assure yourself that you have a vehicle to improve that woman's situation so she can leave an abusive relationship. There are some mechanisms already in place like that. There must be some

[Traduction]

pour aller vivre ailleurs avant trois mois, parce que ces centres ont souvent pour politique de ne garder leurs pensionnaires que durant six semaines, elle doit attendre le délai prévu, et la chose n'est pas sans conséquences. C'est un prix terrible à payer que de plonger ses enfants dans la pauvreté parce qu'on est victime de la violence d'un conjoint et qu'on veut mettre fin au problème. Moi et mes enfants en avons subi les conséquences. Je dis que le gouvernement sera directement complice de cette situation si ce projet de loi n'est pas modifié pour tenir compte de ce problème. C'est une complicité que je trouve inacceptable. Le mot n'est pas trop fort. Il y aura des délais. La mesure n'est pas suffisante. La mère devra assumer un mois de loyer, si jamais elle trouve à se loger ailleurs.

Cela ne suppose pas plus d'argent qu'il s'en dépense déjà; je vous le dis, le montant sera le même au bout du compte. Je veux parler du mode d'administration. Il faut, dans les cas de séparation non à l'amiable où il y a de la violence, des abus et du danger, que la famille ait assez d'argent pour faire ce qu'elle aurait fait si elle avait eu des fonds de l'ancienne formule de l'aide sociale. Ce n'est pas facile, mais avec l'argent qu'il y a dans le système en ce moment, une femme peut partir. J'ai peur que le temps d'attente soit différent et que, étant donné que le programme d'aide fédéral aura plus d'argent des municipalités et des provinces, que les femmes soient plus dépendantes de l'argent du fédéral. Cela implique un processus administratif très lourd, très difficile, en fait dangereux.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez défendu votre point de vue avec beaucoup d'éloquence, en vous appuyant sur votre expérience personnelle et la frustration que vous inspire le système. J'aimerais que vous nous disiez, pour que ce soit noir sur blanc dans le compte rendu si nous y revenons demain ou dans un mois, comment vous proposez que le système soit amélioré pour que l'argent vous parvienne plus vite, sans devoir aller devant les tribunaux, comme vous l'avez dit, pour essayer de retomber sur vos pieds.

**Mme Sharp:** Je pense qu'il faut d'abord voir la condition liée au revenu familial. La première chose qui compte, c'est d'avoir un système où la femme est considérée comme un être humain autonome qui n'a peut-être aucune source de revenu. C'est la première condition. Je n'ai pas de réponse absolue, parce que je n'ai jamais travaillé dans le domaine de l'aide sociale. Je ne connais pas intimement les rapports fédéraux-provinciaux dans ce dossier. Je sais qu'il faut reconnaître sans tarder cette femme comme une personne autonome qui a le plus grand besoin de poids et de contrepoids pour l'aider. Il faut qu'il existe un moyen pour améliorer la situation de cette femme qui veut fuir une relation abusive. Il existe déjà certains mécanismes en place. Il doit y avoir des contacts avec les



[Text]

contact with social workers or shelters to demonstrate that that is in fact the case.

In terms of the amounts, it is like the family allowance. The analytical process must be faster. It cannot be tied to the family income. She will not get access to her husband's income tax returns, necessarily. I think that the family law needs to be reviewed because this will be used to reduce or eliminate child support judgments, because it will be seen as money available for the support of the children, which is exactly what it is. Again, it means that that family will get the same amount. We are not talking about increases here, we are talking about a change in waiting.

**Senator Di Nino:** Assuming you accept the fact that a number of dollars are coming, do I hear you making the plea that we speed up the process so that it can be helpful?

**Ms Sharp:** Yes. When you are going to court weekly and you are under enormous stress—going to welfare, living in an environment that is unfamiliar and chaotic and trying to provide as much normality to the children's lives as you can—it is nice to send a very safe, quiet little change-of-address card to the Post Office and have your family allowance cheque redirected. In my case that was a sum of money that I had every month. I did not have to negotiate with welfare. I did not have to run around the city getting court documents judgments and affidavits. I did not have to write away to Quebec City for a copy of any documentation. I simply sent a change-of-address card. It is possible to have something like that. The justice system is getting more organized around this issue, and it could be a vehicle. If I am impressed by a court document, which I am, I am certain that the department of revenue or health and welfare would equally be impressed by such a document which could perhaps be provided by the court and which would ensure that that woman received that amount of money immediately or as soon as possible subsequent to the separation.

**Senator Di Nino:** Do you have statistics on how many single-parent families are as a result of marriage breakdown?

**Ms Sharp:** No, but I can find out for you.

**Senator Di Nino:** Is it most of them? Is it half of them?

**Ms Sharp:** I have no idea how many single parent families are the result of the end of a marriage. Statistics Canada might.

**Senator Bosa:** Do you have any statistics, or are there any numbers that you could guess at of abused women?

[Traduction]

travailleurs sociaux ou avec les refuges pour femmes battues pour confirmer que c'est effectivement le cas.

Pour ce qui est des montants, c'est comme les allocations familiales. La procédure d'évaluation doit être plus rapide et ne doit pas être liée au revenu familial. Cette femme n'aura pas nécessairement accès au rapport d'impôt de son mari. Je pense qu'il faudra revoir la loi de la famille parce que le rapport sera utilisé pour réduire ou éliminer le nombre d'ordonnances de pension alimentaire; il servira à déterminer l'argent disponible pour le soutien des enfants, ce qu'il est précisément. Cela veut dire que la famille touchera le même montant. Nous ne parlons pas d'augmentation, nous parlons de temps d'attente.

**Le sénateur Di Nino:** En supposant que vous vous attendez à une certaine somme d'argent, nous demandez-vous d'accélérer le processus pour être capable d'en profiter?

**Mme Sharp:** Oui. Lorsque vous vous présentez en cour chaque semaine et que vous subissez un stress énorme—allier au bureau de l'aide sociale, vivre dans un milieu qui est étranger et chaotique, tout en essayant de donner aux enfants une vie aussi normale que possible —, ça fait du bien de remplir un petit changement d'adresse bien tranquille et de l'envoyer au bureau de poste pour faire réadresser votre chèque d'allocations familiales. Dans mon cas, c'est une somme sur laquelle je pouvais compter chaque mois. Je n'avais pas à négocier avec l'aide sociale. Je n'avais pas à faire le tour de la ville pour obtenir des documents de la cour, des jugements et des affidavits. Je n'avais pas à écrire à Québec pour obtenir une copie d'un document quelconque. Je n'avais qu'à remplir un avis de changement d'adresse. On pourrait avoir quelque chose de semblable. Le système judiciaire commence à s'organiser dans ce sens et il pourrait servir de véhicule. Si moi je suis impressionnée par un document de la cour, et croyez-moi, je le suis, je suis certaine que le ministère du Revenu ou Santé et Bien-être social le sera également. Le document pourrait être fourni par le tribunal et il ordonnerait que la femme reçoive ce montant immédiatement ou le plus tôt possible après la séparation.

**Le sénateur Di Nino:** Avez-vous des statistiques sur le nombre de familles monoparentales causées par une séparation?

**Mme Sharp:** Non, mais je peux vous en trouver.

**Le sénateur Di Nino:** Est-ce qu'on parle de la majorité? de la moitié?

**Mme Sharp:** J'ignore combien de familles monoparentales sont créées par la fin d'un mariage. Statistique Canada le sait probablement.

**Le sénateur Bosa:** Avez-vous des statistiques ou au moins une idée du nombre de femmes battues?

[Text]

**Ms Sharp:** A conservative estimate is one million women in Canada annually. Those of us who have worked in this field feel that is underestimated by at least half a million.

**Senator Bosa:** I do not know if I understand you correctly. When you say 1 million a year, in ten years we will run out of families.

**Senator Stanbury:** It is the same ones over and over again.

**Senator Bosa:** With 27 million people in Canada, is that a realistic figure?

**Ms Sharp:** I think it is conservative. I think it is underestimated.

**Senator Bosa:** Are you saying that in Canada 1 million women are abused annually?

**Ms Sharp:** That is correct.

**Senator Bosa:** The same ones?

**Ms Sharp:** No, not necessarily. Every year in Canada at least 1 million women are abused by their partner or husband, their ex-partner or ex-husband.

**Senator Bosa:** It does not necessarily mean that there is a marriage break-up, such as in your experience.

**Ms Sharp:** There are over 300 shelters for battered women across this country and they are chronically full. They average approximately 10 beds each. Therefore, 3,000 beds are used on average 21 nights by independent families. A battered woman does not go to a shelter to have a party or a good time; she goes there because she has to.

**Senator Bosa:** Are there any men in those shelters?

**Ms Sharp:** No, sir. Although in aboriginal communities there are some shelters which provide beds to abused men.

**Senator Bonnell:** Are there many abused men in this country?

**Ms Sharp:** I have no idea.

**Senator Bonnell:** I saw one in the paper last week who had his penis cut off for some reason. How many times do women attack their husbands?

**Ms Sharp:** I have no idea. The federal government's emphasis has been on violence against women, children and the elderly.

**Senator Bosa:** My second question related to Senator Di Nino's statement that he had questioned officials of the department yesterday as to the effect of this legislation responding promptly to changing situations. I recall hearing one of the officials stating that within a month the benefits could be exhausted in the event that there was a family break-down. Now you tell us that you have to be in the shelter three months?

[Traduction]

**Mme Sharp:** À tout le moins, un million de femmes au Canada chaque année. Nous qui travaillons dans le domaine pensons qu'il y en a au moins un demi million de plus.

**Le sénateur Bosa:** Est-ce que je vous comprends bien? Vous dites un million chaque année; dans dix ans, nous allons manquer de familles.

**Le sénateur Stanbury:** Ce sont toujours les mêmes.

**Le sénateur Bosa:** Avec une population de 27 millions de Canadiens, ce chiffre est-il réaliste?

**Mme Sharp:** Je pense que ce chiffre est un minimum, je pense qu'il est sous-estimé.

**Le sénateur Bosa:** Etes-vous en train de dire qu'au Canada, un million de femmes sont maltraitées chaque année?

**Mme Sharp:** C'est exact.

**Le sénateur Bosa:** Les mêmes femmes?

**Mme Sharp:** Non, pas nécessairement. Chaque année, au Canada, au moins un million de femmes sont maltraitées par leur amant ou leur mari, ou leur ex-amant ou leur ex-mari.

**Le sénateur Bosa:** Cela ne veut pas dire nécessairement qu'il y a eu rupture de mariage, comme dans votre cas.

**Mme Sharp:** Il y a plus de 300 refuges pour femmes battues au Canada et ils sont toujours pleins à capacité. Chacun compte une dizaine de lits. Cela fait 3 000 lits qui sont occupés en moyenne 21 nuits par des familles indépendantes. Les femmes battues ne vont pas dans un refuge pour avoir du bon temps; elles y vont parce qu'elles n'ont pas le choix.

**Le sénateur Bosa:** Y a-t-il des hommes dans ces refuges?

**Mme Sharp:** Non, monsieur. Quoique l'on trouve dans les villages autochtones des refuges qui accueillent les hommes battus.

**Le sénateur Bonnell:** Y a-t-il beaucoup d'hommes battus au Canada?

**Mme Sharp:** Je n'en pas la moindre idée.

**Le sénateur Bonnell:** J'ai lu dans les journaux la semaine dernière qu'un homme avait eu le pénis coupé. Les femmes attaquent-elles leur mari souvent?

**Mme Sharp:** Je l'ignore. Le gouvernement fédéral se concentre sur la violence faite aux femmes, aux enfants et aux personnes âgées.

**Le sénateur Bosa:** Ma deuxième question concerne l'information donnée par le sénateur Di Nino, soit qu'il avait interrogé les autorités du ministère hier sur la capacité de cette loi de répondre promptement aux situations en évolution. Je me souviens avoir entendu un des hauts fonctionnaires dire que les prestations pourraient être épuisées en un mois s'il y avait séparation de la famille. Vous nous dites aujourd'hui que vous devez rester au refuge trois mois?



[Text]

**Ms Sharp:** Well it states in the legislation that a couple has to have been separated for 90 days. That is a qualifier for those payments. That tells me that, at minimum, it will take four months.

**Senator Bosa:** To give them the benefit of the doubt, they probably responded right away if a child came on the scene and they could make the adjustment within a month or so, but not in cases of marriage breakdown.

**Ms Sharp:** This is in cases of separation.

**Senator Bosa:** This is only in cases of separation?

**Ms Sharp:** That is correct. They want proof of separation. To me, that means a minimum of four months and that is make-it or break-it time for an abused woman.

**The Acting Chairman:** Thank you Mr. Leonard and Ms Sharp for taking the time to be with us this afternoon.

Honourable senators, our next witnesses are from the National Anti-Poverty Organization. I invite them to come to the table. A written submission by the organization is being circulated. We invite the representatives to introduce themselves and to make an opening statement, followed by questions from committee members.

**Lynne Toupin, Executive Director, National Anti-Poverty Organization:** With me is Marc Bachand, assistant director of the organization.

Firstly, please let me address in French—

... nos excuses parce que le document n'est pas disponible en français. Je le regrette énormément.

Étant donné le court laps de temps par lequel on nous a avisé de venir comparaître devant votre comité, on ne pouvait absolument pas faire traduire le document.

De toute façon, si vous avez des questions en français, n'hésitez pas, s'il vous plaît et je me ferai un plaisir de vous répondre en français ou en anglais.

I believe that over the course of the last 12 hours you have heard a number of arguments. I hope more against, but probably some for. Having listened very closely to the group here before us, I suspect you will be hearing some of the same arguments again. I hope that you will bear with me because I know that this is almost the last ditch effort, a last minute consideration. NAPO wants to put its objections and concerns in relation to Bill C-80 on the record, especially in light of the fact that we were not able to be present in person in July before the parliamentary committee. We appreciate your interest in this matter, which is very important to all Canadians.

The National Anti-Poverty Organization was founded by virtue of a Canadian Poor People's Conference in 1971 to pro-

[Traduction]

**Mme Sharp:** La loi dit que le couple doit avoir été séparé 90 jours. C'est une condition requise pour recevoir ces prestations. Je sais, moi, que ça veut dire quatre mois.

**Le sénateur Bosa:** Pour donner le bénéfice du doute, le ministère réagirait probablement immédiatement s'il y avait un enfant en cause et s'il pouvait faire le rajustement dans un mois environ, mais pas dans les cas de rupture entre époux.

**Mme Sharp:** Je parle des cas de séparation.

**Le sénateur Bosa:** Seulement dans les cas de séparation?

**Mme Sharp:** C'est exact. Ils veulent des preuves de la séparation. Pour moi, cela signifie un minimum de quatre mois et c'est une période décisive pour une femme battue.

**Le président suppléant:** Je vous remercie, M. Leonard et M<sup>me</sup> Sharp, d'avoir pris le temps d'être avec nous cet après-midi.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins sont membres de l'Organisation nationale anti-pauvreté. Je les invite à la table. Nous faisons distribuer le mémoire présenté par l'organisme. Puis-je demander aux délégués de se présenter et de dire quelques mots. Suivront ensuite des questions de la part des membres du comité.

**Lynne Toupin, directrice générale, Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP):** Je suis accompagnée de Marc Bachand, directeur adjoint de notre organisation.

D'abord, permettez-moi de dire en français—

... our apologies because the document is not available in French. I am very sorry.

Because we were not given very much notice about our appearance before your committee, there was not enough time for us to have the document translated.

In any case, if you have questions in French, go ahead. I would be pleased to answer you in French or English.

Je pense qu'au cours des douze dernières heures, vous avez entendu différents plaidoyers, davantage contre le projet de loi, j'espère, mais probablement certains pour. J'ai prêté une oreille attentive au groupe qui nous a précédé et je sais que certains de nos arguments vous seront familiers. J'implore votre patience, sachant que nous livrons une bataille de dernière heure, un assaut ultime. L'ONAP tient à ce que ses objections et ses préoccupations relativement au projet de loi C-80 soient consignées au compte rendu, d'autant plus que nous n'avons pas pu témoigner en juillet devant le comité parlementaire. Nous vous sommes reconnaissants de votre intérêt dans ce dossier, qui est très important pour tous les Canadiens.

L'Organisation nationale anti-pauvreté a été fondée lors d'une conférence canadienne de lutte contre la pauvreté en

## [Text]

vide a voice for poor Canadians on national issues. Our membership includes those who are or who have been poor at some time in their lives, in addition to organizations that share NAPO's goals and other supporters. Our organization is directed by a voluntarily board of 21 members from every province and territory of this country, at least three-quarters of whom have personal experience with poverty.

Among NAPO's founding principles was the right of poor Canadians to participate in discussions on policies and programs that affect them. Family allowances, the child tax credit and the refundable child tax credit are programs that certainly affect the well-being of poor Canadians. The changes being proposed to these programs are of great concern to our organization.

First, we must note that Bill C-80 seems to be almost a *fait accompli*. The government wants it in place by January 1993, so we are running out of time. We are glad to have one more opportunity to speak out before this committee on NAPO's serious concerns relating to this bill.

This is a bill which proposes to substantially change a program that was once universal and has always recognized the unique contribution and invaluable work that parents, particularly mothers—who were the usual recipients of this allowance—made in raising their children. The family allowance program, with us since 1945, has in some ways distinguished us from our American neighbours, much as Medicare still does at this time.

With the passage of Bill C-80, we will be forsaking a common value and a distinguishing feature of our national policy. I believe universal programs are testimony to our belief in equality of access and demonstrates that income and security needs of Canadians are indeed a national priority.

We have a very real concern that this is the end of a universal program. The federal government, in its defence of the new child benefits act, points out that it is targeting benefits to those who need them most. This means the end of universality, although in fact this was ended with the clawback provision that was begun in 1989.

We are targeting a specific group of families only and that not all poor children will benefit from this new program.

By virtue of its universality, the family allowance program has always been non-stigmatizing. When everyone receives a benefit, no fingers can be pointed and no frustrations exist because no one group is favoured over another. The proponents of this new program insist that universality must end so that we may more adequately address the needs of the poor. Most Canadians are in agreement with this concept at this

## [Traduction]

1971, pour donner aux Canadiens démunis une voix sur la scène nationale. Nos membres comprennent des gens qui sont pauvres ou qui l'ont été dans leur vie, ainsi que des groupes qui partagent les objectifs de l'ONAP et d'autres sympathisants. Notre organisation est dirigée par un conseil bénévole de 21 membres de chaque province et chaque territoire, et les trois quarts au moins connaissent la pauvreté de près.

Parmi les principes fondamentaux de l'ONAP est le droit des Canadiens indigents de participer aux discussions sur les programmes et les orientations qui les touchent. Les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt remboursable pour enfants sont des programmes qui influencent certainement le bien-être des Canadiens défavorisés. Les changements que subiraient ces programmes nous préoccupent énormément.

D'abord, nous constatons que le projet de loi C-80 est quasiment un fait accompli. Le gouvernement veut que la loi soit en vigueur en janvier 1993, alors le temps presse. Nous sommes heureux de pouvoir exprimer au comité les réserves sérieuses que le projet de loi nous inspire.

Ce projet de loi propose de modifier en profondeur un programme qui était universel et qui a toujours reconnu la contribution inestimable et le dévouement des parents, surtout des mères—qui sont habituellement les bénéficiaires de ces allocations—qui élèvent des enfants. Le programme d'allocations familiales, qui a été institué en 1945, nous a différencié dans une certaine mesure de nos voisins des États-Unis, au même titre que l'assurance-maladie en ce moment.

En adoptant le projet de loi C-80, nous renonçons à une valeur commune et à une caractéristique de notre politique nationale. Je pense que les programmes universels témoignent de notre foi en l'égalité d'accès et montre que le revenu et la sécurité des Canadiens sont effectivement au cœur des priorités nationales.

Nous sommes véritablement inquiets de voir disparaître un programme universel. Le gouvernement fédéral, dans sa défense de la nouvelle loi sur les prestations pour enfants, souligne que la loi canalise les prestations à ceux qui en ont le plus besoin. Cela signe la fin de l'universalité, bien qu'en réalité la clause de récupération établie en 1989 l'avait déjà fait.

Nous visons un groupe précis de familles et disons que les enfants pauvres ne profiteront pas tous de ce nouveau programme.

En raison de son universalité, le programme d'allocations familiales a toujours été impartial. Lorsque tout le monde reçoit les mêmes prestations, on ne pointe personne du doigt et on ne provoque pas de frustration parce qu'un groupe reçoit plus qu'un autre. Les artisans de ce nouveau programme maintiennent que l'universalité doit être abolie pour que nous soyons plus en mesure de répondre aux besoins des pauvres.



*[Text]*

time. But will all Canadians be as generous in 10 years when it becomes clear their taxes are being used by only a certain portion of the population to provide for their children? No one can see into the future, but the end of a universal social benefit has the potential of again pitting one social economic class against another.

We are streamlining three programs into one. The package of child benefits proposes to streamline these programs and a monthly cheque will be issued to eligible families, which will mean more cash on a regular basis so that budgeting will be easier. Program delivery is improved and NAPO has no quarrel with this new process in terms of a monthly cheque. That is not the problem.

Our biggest problem stems from the creation of two categories of poor people in this country. This has been our persistent and constant objection since we first heard about the bill in the February budget. We are creating what we are starting to hear as the "deserving" poor and the "undeserving" poor. Those categories are created because an earned income supplement will be provided to the working poor only, while families with children who get all or most of their income during any given year from welfare, unemployment insurance, or other government programs will not qualify for the supplement. These families will see no increase in their benefits at all and they may be the families who most need extra resources to provide for their children. The government has said that the present program is meant to reinforce the incentive for parents to find work. This is based on what we believe to be a continuing and false assumption that many people who are on welfare are unwilling to work. With an unemployment rate standing at 11.6 per cent, with an economy that is in a continuing recession, if not a depression, there are many people on welfare who would like nothing better than to have a job paying decent wages and benefits, but where are these jobs?

A disproportionate number of people on welfare are single mothers with limited job skills. Others are people who have lost their jobs and are unable to re-enter the job market because they do not have the necessary skills to reenter the market at this time. Still others, at least 25 per cent of people on welfare, suffer from mental or physical disabilities and are clearly unable to work.

As of March, 1991, there were almost 2.3 million people on welfare in Canada. Although child benefits are paid to parents, they are intended for children. Over 1 million children currently live below the poverty line in Canada.

*[Traduction]*

La plupart des Canadiens sont d'accord sur ce principe aujourd'hui. Mais seront-ils aussi généreux dans dix ans, lorsqu'il sera clair que leurs taxes servent à subvenir aux besoins des enfants d'une partie de la population seulement? Personne ne peut prédire l'avenir, mais l'abolition d'un programme universel risque de dresser une classe sociale contre l'autre.

Nous fusionnons trois programmes en un. La série de prestations pour enfants propose de réunir ces programmes. Un chèque mensuel sera envoyé aux familles admissibles, ce qui leur donnera plus d'argent comptant régulièrement et facilitera la tenue d'un budget. L'exécution du programme serait améliorée. L'OPNA n'a rien à redire contre ces nouvelles modalités; là n'est pas le problème.

Notre grief principal tient surtout à la création de deux catégories de pauvres dans notre pays. C'est d'ailleurs ce que nous répétons depuis que nous avons entendu parler du projet de loi dans le budget de février. Nous sommes en train de créer une nouvelle race de pauvres: ceux qui ont du mérite, et les autres. Ces catégories sont créées parce qu'un supplément de revenu gagné sera versé seulement aux pauvres qui travaillent, tandis que les familles avec des enfants qui tirent la totalité ou presque de leur revenu de l'aide sociale, de l'assurance-chômage ou d'autres programmes gouvernementaux n'auront pas droit au supplément. Ces familles ne recevront aucune augmentation de leurs prestations, et ce sont peut-être justement ces familles qui auraient le plus besoin de ressources additionnelles pour subvenir aux besoins de leurs enfants. Le gouvernement dit que le programme a pour but d'encourager davantage les parents à trouver du travail. Cet objectif est fondé sur une fausse présomption mais néanmoins tenace, soit que beaucoup d'assistés sociaux refusent de travailler. Face à un taux de chômage de 11,6 p. 100, à une récession qui perdure et qu'on pourrait appeler dépression, il y a bien des bénéficiaires de l'aide sociale qui ne demanderaient pas mieux que d'avoir un travail qui paye raisonnablement et des avantages sociaux, mais où sont-ils ces postes?

Un nombre disproportionné d'assistés sociaux sont des mères célibataires qui ont peu de compétences professionnelles. D'autres sont des gens qui ont perdu leur emploi et qui ne peuvent plus revenir sur le marché du travail parce qu'ils n'ont pas les connaissances requises pour le faire en ce moment. D'autres encore, au moins 25 p. 100 des assistés sociaux, ont des incapacités mentales ou physiques qui les rendent nettement inaptes au travail.

En date de mars 1991, il y avait près de 2,3 millions d'assistés sociaux au Canada. Les prestations pour enfants sont versées aux parents, mais elles sont destinées aux enfants. Plus d'un million d'enfants vivent actuellement sous le seuil de la pauvreté au Canada.

*[Text]*

Of these, about 680,000 children are part of welfare families. This means that at least two-thirds of the one million children living in poverty will be penalized because their parents happen to be out of the labour force. In many cases, this is due to circumstances that are well beyond the parents' control. Bill C-80 is effectively penalizing all these kids.

I had prepared something in relation to a very specific case, one amongst many in Canada, but, after hearing Ms Sharp's testimony just before we came on, I believe that she has encapsulated more than any of us can what the realities are of being on welfare. If you will, though, I have statistics that are a little bit different, although the circumstances are much the same.

Kathy is a single mother with a three-year-old child, living in Manitoba. Her husband pays no child support, lives out of the province, and she cannot locate him at present. She is a high school graduate, but has no work experience and no specific skills. She is on a waiting list to access subsidized day-care.

At present, Kathy receives \$8,583 in basic social assistance. The annual value of the new benefit will come to \$1,020, which means no increase. Other credits in Manitoba amount to \$1,047, for a total income of \$10,650.

If you will note, in 1991 the poverty line was established by Statistics Canada at \$20,266, so we are looking at 50 percent of what constitutes living in poverty in Manitoba in 1991. She is living at a 50 per cent level.

Rent and utilities come to \$4,356, \$2,800 goes to food, a little over \$1,000 for clothing and personal care, and there is an allowance for laundry as well. Her telephone bills have to be carefully regulated. They come to about \$200. Transportation costs are by public transportation at \$600 a year. Insurance for her belongings is about \$175.

At this point, this leaves her with just over \$1,000 to cover all other incidental costs during the year. This means there is little or no money left over for developmental activities for her child such as music lessons or skates, a bicycle, a school trip, a movie or swimming lessons. These are things people take for granted. These are basics that are built into most situations of families with two incomes or families where there is a substantial income.

This new program was meant to benefit disadvantaged children in Canada as part of the Brighter Futures Initiative. Clearly, Kathy's child will not benefit in any way through circumstances not of her choosing.

The National Anti-Poverty Organization is saying \$500 is simply not enough, and I think you have heard that from testi-

*[Traduction]*

De ce nombre, environ 680 000 enfants se trouvent dans une famille recevant l'aide sociale. Autrement dit, deux tiers des enfants vivant dans la pauvreté seront pénalisés parce qu'il se trouve que leurs parents ne sont pas sur le marché du travail. Dans bien des cas, c'est à cause de circonstances qui sont tout à fait indépendantes de la volonté des parents. Le projet de loi C-80 pénalise effectivement tous ces enfants.

J'avais préparé quelques notes sur un cas bien précis, un parmi tant d'autres, mais après avoir entendu le témoignage de M<sup>me</sup> Sharp juste avant nous, je pense qu'elle a rendu mieux que quiconque tout ce comporte le fait d'être assisté social au Canada. Si vous voulez bien, cependant, j'aimerais vous livrer quelques statistiques qui sont un peu différentes, même si les circonstances sont pratiquement les mêmes.

Kathy est une célibataire du Manitoba, mère d'un enfant de trois ans. Son mari ne lui verse aucune pension, il vit en dehors de la province et est introuvable pour l'instant. Elle a son diplôme d'études secondaires, mais n'a pas d'expérience de travail ni de compétences en particulier. Elle est en attente d'une place dans une garderie subventionnée.

Kathy reçoit à l'heure actuelle 8503 \$ au titre de l'aide sociale de base. La valeur annuelle de la nouvelle prestation sera de 1020 \$, c'est-à-dire qu'il n'y aura aucune augmentation. D'autres crédits du Manitoba se montent à 1047 \$, ce qui fait un revenu total de 10 650 \$.

Statistique Canada a établi le seuil de la pauvreté pour 1991 à 20 266 \$; nous avons donc ici la moitié du seuil de la pauvreté au Manitoba en 1991. Elle vit avec la moitié du revenu considéré comme le seuil de la pauvreté.

Le loyer et les services publics s'élèvent à 4356 \$; la nourriture se monte à 2800 \$; les vêtements et les dépenses personnelles s'élèvent à un peu plus de 1000 \$; un certain montant est aussi prévu pour la lessive. Les dépenses de téléphone doivent être contrôlées avec soin. Elles se montent à 200 \$. Les dépenses au titre des transports en commun sont de 600 \$ par an. L'assurance pour ses biens personnels est de 175 \$ par an.

Il ne lui reste qu'un peu plus de 1000 \$ par an pour couvrir tous les autres faux frais. C'est-à-dire qu'il ne lui reste rien ou très peu pour des activités de développement pour son enfant, pour notamment des cours de musique, des patins, une bicyclette, un voyage scolaire, un film ou des leçons de natation. Autant de choses que les gens considèrent comme normales et qui font partie de la vie quotidienne des familles à deux revenus ou à revenu élevé.

Le nouveau programme vise à bénéficier aux enfants défavorisés dans le cadre du plan d'action Grandir ensemble. Il est clair que l'enfant de Kathy n'en retirera aucun avantage en raison de circonstances qu'elle n'a pas choisies.

L'Organisation nationale anti-pauvreté (l'ONAP) déclare que 500 \$ ne suffisent pas; je pense que les témoins que vous



*[Text]*

mony just before us, and I suspect you have heard it from other groups. The new federal earned-income supplement will increase the benefit up to \$500 for low-income working families with children, so that means not everybody will receive \$500. Although the extra \$500 is a step in the right direction in that it is extra money, we are saying that it does not even begin to cover the extra costs associated with two parents earning the minimum wage or near the minimum wage.

Let us look at the cost of child care alone. In the Ottawa-Carleton region, daycare for pre-school children averages \$28 a day and \$48 a day for infants under 18 months. If a mother wants to return to work after six months, we are talking \$48 a day. This was new to me until I talked to the Canadian Child Day Care Advocacy Group. These are the going rates. For at least a year she will be paying this kind of money per day for a child. Annual costs for a family with two children, one under 18 months and the other over 18 months, will therefore add to up about \$18,000. For at least one year, if you are looking at two children being taken in by daycare, we are talking about very substantial costs. In addition, the average wait for a subsidized daycare space in this area is now two to three years. There are also extra transportation costs and extra clothing costs. These are just a few of the costs associated with being active in the work force. Ms Sharp explained that very carefully.

Clearly \$500 is a drop in the bucket when compared to the real expenses incurred by working parents. What we still need more than ever is a national daycare program so that all parents can access daycare at reasonable rates, while staying or returning to be active contributing participants in the work force. That is probably one of the best solutions. To us, \$500 is not a solution.

Benefits definitely need to be fully indexed. We concur with others in recommending full indexation of all child benefits as well as the income thresholds used for determining the eligibility for and amounts of payments. Without this, we all know that the real value of the benefits will fall steadily year by year. If inflation is over three percent, the benefits lose three percent of their value by the second year. When inflation is less than three per cent, they fall in value accordingly. If income thresholds are not increased, fewer families will have access to the benefits over time, while we know that needs continually increase with inflation rates.

The government has indicated that \$400 million more is being put into this program. NAPO points out that implementation of this new program will simply be a matter of

*[Traduction]*

avez entendus avant nous vous ont dit la même chose et que vous avez dû l'entendre également de la part d'autres groupes. Le nouveau supplément fédéral du revenu gagné augmentera la prestation jusqu'à un maximum de 500 \$ pour les travailleurs à faible revenu, c'est-à-dire que tout le monde ne recevra pas 500 \$. Il s'agit certes d'une mesure positive puisque c'est de l'argent supplémentaire, mais cette somme ne couvre même pas les dépenses supplémentaires de deux parents qui gagnent le revenu minimal ou guère plus.

Considérons uniquement le prix de la garderie. Dans la région d'Ottawa-Carleton, les garderies pour les enfants d'âge préscolaire coûtent environ 28 \$ par jour et pour les bébés de moins de 18 mois, 48 \$ par jour. Si une mère veut retourner travailler après six mois, il va lui en coûter 48 \$ par jour. Ce chiffre m'étonnait, mais il m'a été confirmé par le Canadian Child Day Care Advocacy Group (organisme qui milite en faveur des garderies). Ce sont là les tarifs courants. La mère va donc payer ces tarifs pendant au moins un an. Les frais de garderie pour deux enfants, l'un de moins de 18 mois et l'autre de plus de 18 mois, seront donc de 18 000 \$ par an. Si ces deux enfants vont en garderie, pendant au moins un an, il s'agit là de frais très élevés. En outre, la période d'attente pour les places de garderie subventionnées dans la région en question est pour l'instant de deux à trois ans. Ajoutez à cela les frais du transport et ceux des vêtements supplémentaires. Voilà quelques-unes des dépenses qu'entraîne le fait de travailler. Mme Sharp a très bien expliqué cela.

Bien évidemment 500 \$ ne sont qu'une goutte d'eau dans la mer par rapport aux véritables dépenses des parents qui travaillent. Ce dont nous continuons d'avoir besoin de toute urgence, c'est d'un programme national de garderies, de sorte que tous les parents puissent y avoir accès à des tarifs raisonnables, s'ils travaillent ou s'ils reprennent la vie active. Voilà sans doute l'une des meilleures solutions. Pour nous, recevoir 500 \$ n'est pas une solution.

Il faut absolument indexer les prestations. Nous sommes d'accord avec d'autres qui recommandent l'indexation totale de toutes les prestations pour enfants et celle des plafonds de revenu qui déterminent l'admissibilité aux programmes et le montant à recevoir. Sans indexation, nous savons tous que la valeur réelle des prestations diminuent régulièrement tous les ans. Si le taux d'inflation est de 3 %, la valeur des prestations diminue d'autant l'année suivante. Si le taux d'inflation est de moins de 3 %, la valeur des prestations diminue d'autant. Si les plafonds des revenus ne sont pas augmentés, de moins en moins de familles auront droit aux prestations, alors que nous savons bien que les besoins continuent d'augmenter à mesure qu'augmente le taux d'inflation.

Le gouvernement a indiqué que ce programme reçoit 400 millions de dollars de plus. L'ONAP fait remarquer que ce nouveau programme ne fera que rétablir une partie des 3,5

*[Text]*

restoring only a part of the \$3.5 billion that has been siphoned off from programs since 1985 when partial de-indexing was first introduced. We therefore cannot consider the extra \$400 million to be new money.

Again, the group before us alluded to the question of treatment of the new benefit by the provinces and territories. We are concerned with how territorial and provincial welfare offices will treat this money. Because it will be a benefit delivered monthly, there will be a greater risk of it being taken into account or deducted from monthly welfare cheques.

This is not a frivolous concern. In the province of Saskatchewan, it is the practice to deduct family allowances from welfare cheques. The province has claimed that welfare rates were adjusted up to compensate for this deduction. However, if you look at welfare rates in Saskatchewan, they are far from among the highest in Canada. Therefore, it is difficult to see that the adjustment was meaningful.

Welfare rights groups in Saskatchewan are now worried that the full amount of the new benefit will be deducted from welfare cheques. This would mean that they would have lost not only their family allowances, but also their refundable child tax credit with the new program coming.

We believe that there should be a provision within Bill C-80 which will allow the federal government to hold back funds if provinces and territories do not direct the entire benefit to the families. I know this sounds extreme, but the government has the mechanisms to put this in place. I think we have to stop playing big brother to the poor by assuming they will not use the benefit in an appropriate fashion.

Another concern we have is to make sure that all recipients will be informed of these changes. Because the specifics of this controversial bill have been over-shadowed by debate about the constitutional accord over the last few months, we believe many parents and certainly a lot of parents from poor low-income families are totally unaware of the changes being proposed, nor the impacts on their budgets.

People have been working with the same system for a while, and they do not know what kind of impact this will have. Right now many families are used to receiving the child tax credit in two instalments, a prepayment before Christmas and the balance when they file their income tax returns. Although the monthly cheques will be greater, it would be well advised to inform all recipients early in the process not to expect any other cheques at income tax time or in November.

*[Traduction]*

milliards de dollars qui ont été retirés des programmes depuis que la désindexation partielle a été mise en vigueur en 1985. Nous ne pouvons donc considérer que ces 400 millions de dollars soient de l'argent nouveau.

Le groupe qui nous a précédés a fait par ailleurs à la façon dont les provinces et les territoires vont traiter la nouvelle prestation. La façon dont les bureaux d'aide sociale territoriaux et provinciaux vont procéder à ce sujet nous préoccupe. Ce sera une prestation versée mensuellement et il y aura davantage de probabilités qu'elle sera prise en considération pour le calcul des chèques mensuels de bien-être social ou qu'elle en sera déduite.

Nous nous inquiétons à bon escient. La Saskatchewan a pour habitude de déduire les allocations familiales des chèques de bien-être social. La province précise que les taux du bien-être social sont ajustés pour prendre en compte cette déduction. Cependant, si vous jetez un coup d'oeil à ces taux, vous verrez qu'ils sont loin d'être les plus élevés du pays. On comprend donc mal à quoi sert l'ajustement.

Les groupes qui défendent en Saskatchewan les droits au bien-être social s'inquiètent à présent que la totalité du montant de la nouvelle prestation sera déduite des chèques de bien-être social. C'est-à-dire qu'avec la mise en place du nouveau programme, il y aura perte non seulement de l'allocation familiale mais aussi du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Nous estimons que le projet de loi C-80 devrait comprendre une disposition qui permettra aux autorités fédérales de retenir des fonds si les provinces et les territoires ne versent pas aux familles la totalité de la prestation. Notre proposition est dure, nous le savons, mais le fédéral a les moyens de mettre en place une telle mesure. Je pense que nous devons cesser notre paternalisme envers les plus démunis et ne plus supposer qu'ils n'utiliseront pas la prestation à bon escient.

Il y aura lieu également de veiller à ce que tous les prestataires soient informés de ces modifications. Les détails de ce projet de loi controversé ont été gênés par le débat sur l'entente constitutionnelle et à notre avis, de nombreux parents et certainement de nombreux parents à faible revenu ignorent complètement les modifications proposées autant que les conséquences qu'elles auront sur leur budget.

Les gens connaissent le système actuel depuis un certain temps et ignorent les conséquences du nouveau système. Pour l'instant de nombreuses familles sont habituées à recevoir le crédit d'impôt pour enfants en deux paiements, le premier avant Noël et le solde quand elles déclarent leur revenu. Même si les chèques mensuels seront plus importants, il serait judicieux d'informer au plus tôt les prestataires de ne plus s'attendre à d'autres chèques en novembre et quand ils déclarent leur revenu.



*[Text]*

NAPO has already received a number of calls about the new child benefit, and some of these calls have been from university students particularly who rely on that November cheque to help them and their families get through to the new year. Budget patterns will have to be changed, and we expect the government to inform recipients early on and by all means possible. An information statement accompanying the cheque is often inadequate, especially when addressing people who have limited literacy skills. If in fact this is implemented, I hope the government will take this into account. Not everybody reads the little paper that comes with their cheque.

We want to comment on the process for debate and discussion of this bill. Although this is not necessarily within the Senate committee's purview, we want to point out that the parliamentary process for inviting discussion and debate on this bill has been of great frustration to advocacy groups such as ours.

This bill is of importance to all Canadians, and the ramifications of its implementation cannot be overlooked. Unfortunately, only nine days were allowed for groups to present their briefs and submissions, and dates were allocated on very short notice. This was one of the reasons why NAPO was unable to present at the parliamentary committee although they wanted to do so very seriously.

NAPO wants to stress that the groups most interested in such questions are often the groups with the most limited resources.

I must be honest with you that it is just about impossible to adequately prepare a good submission and get representation from our other board members when turn-around time is so short. As an example, the president of NAPO is from Yellowknife. It is just about impossible to get her here in a week's notice. We recognize that the Senate committee is also working on a tight time frame. We just hope that short notice of this nature is the exception and not the rule. Please allow us ample opportunity to be able to provide our input.

We have gone through some of the serious concerns that the National Anti-Poverty Organization has in relation to this bill. Everyone knows that the child benefits program has been developed within the context of Brighter Futures, Canada's Action Plan for Children. Brighter Futures is meant to improve the living conditions of over one million Canadian children considered to be at risk. The conditions of risk include poverty, unhealthy living conditions, neglect and abuse. We would venture to say that unhealthy living conditions, neglect and abuse are all too often a direct result of pov-

*[Traduction]*

L'ONAP a reçu de nombreux appels concernant la nouvelle prestation pour enfants; quelques-uns provenaient d'étudiants qui comptent sur ce chèque du mois de novembre pour les aider eux et leur famille à aller jusqu'à la nouvelle année. Il leur faudra organiser leur budget différemment et nous comptons sur les autorités fédérales pour informer les prestataires au plus tôt et de leur mieux. La feuille d'information qui accompagne le chèque souvent ne convient pas, surtout si elle est envoyée à des gens qui savent peu lire. Si le nouveau programme est mis en oeuvre, j'espère que les pouvoirs publics prendront cette suggestion en compte. Tout le monde ne lit pas le petit papier joint au chèque qui leur est destiné.

Nous voulons exprimer des commentaires sur la façon dont sont conduits le débat et la discussion du projet de loi. Bien que ceci ne soit pas nécessairement du ressort du comité sénatorial, nous voulons souligner que la procédure parlementaire suivie pour susciter les discussions et le débat sur ce projet de loi a été extrêmement frustrante pour des groupes de défense tels que le nôtre.

Ce projet de loi est important pour tous les Canadiens et l'on ne peut ignorer les ramifications des conséquences de sa mise en oeuvre. Les groupes n'ont eu malheureusement que neuf jours pour présenter leurs mémoires et leurs textes et les dates de comparution ont été décidées très rapidement. C'est une des raisons qui ont empêché l'ONAP de faire une présentation au comité parlementaire alors qu'elle en avait sérieusement l'intention.

L'organisation veut souligner que les groupes les plus intéressés par ces questions ont le plus souvent les ressources les plus limitées.

Je dois vous avouer qu'il est presque impossible de préparer convenablement une bonne présentation et de se faire représenter par les autres membres de notre organisation dans des délais aussi brefs. Par exemple, la présidente de l'ONAP vient de Yellowknife. Il lui est virtuellement impossible de se rendre à Ottawa avec un préavis d'une semaine. Nous comprenons que le comité sénatorial travaille lui aussi dans des délais très serrés. Nous espérons tout de même que des préavis aussi courts sont l'exception et non la règle. Veuillez nous fournir de bonnes occasions de participer aux discussions du projet de loi.

Nous avons exprimé les principales préoccupations de l'ONAP à propos du projet de loi. Personne n'ignore que le programme des prestations pour enfants a été élaboré dans le contexte du plan d'action pour les enfants Grandir ensemble. Ce plan vise à améliorer les conditions de vie de plus d'un million d'enfants que l'on estime en danger. Ce danger comprend la pauvreté, des conditions de vie insalubres, la négligence et les mauvais traitements. Nous affirmons que des conditions de vie insalubres, la négligence et les mauvais traitements résultent souvent directement de la pauvreté. Tra-

*[Text]*

erty. Let us work together to dig away at the roots of poverty, and I believe that we will see results.

As long as there are poor families, there will be poor children. Poor parents are no different from rich parents in that they want the best for their children. We therefore have to talk about family poverty and not just child poverty if we are to effect any real and lasting changes.

Bill C-80 was meant to be a major improvement to address the needs of poor children in this country. That was at least part of its focus. NAPO has expressed the concerns it has with this bill. At the very least, and I stress the very least, we would like to see the following changes made to this bill:

If there is going to be a \$500 benefit, it should go to all poor families, not just the poor families with earned income. This is very important. We are basically creating two categories of poor, and we cannot accept that as a national organization representing the poor.

The new child tax benefit should be fully indexed to the Consumer Price Index. It should apply to both the amount of the benefit and the income threshold for maximum benefits. There should be a mechanism put in place to look at increasing the value of the benefit over time.

I understand that we are under great financial strain in this country, that we do not have a lot of extra money, but I would indicate that at some point we have to establish what our priorities are. At this time we are saying \$500 dollars per child of a working family. I would like to see it \$500 for all children who were poor, but I would also like to see the government take steps to increase that money over time. Again, it is a question of national priorities. Are these kids important? Is it important to invest in their future or is it not? Right now we feel that \$500 is clearly insufficient to meet the needs of poor families who are raising children and who are either in the work force or those who want to reintegrate into the work force.

Finally, we feel that at a minimum the federal government must ensure that the provinces and territories direct all the funds to the recipients and not withhold them for any reason.

Above all, I believe that we have to stop putting band-aids on the problems of child and family poverty. Either we invest in the future of our children today by ensuring they have adequate housing, food, clothing, education and equal opportunities for full development, or we pay later by virtue of continued welfare payments, training and retraining, costly health

*[Traduction]*

vaillons ensemble à supprimer les causes de la pauvreté et je crois que nous obtiendrons des résultats.

Aussi longtemps qu'il y aura des familles pauvres, il y aura des enfants pauvres. Les parents pauvres, comme les parents riches, souhaitent ce qu'il y a de mieux pour leur enfants. C'est donc de la pauvreté des familles dont il nous faut parler, pas seulement de celle des enfants, si nous voulons obtenir des changements réels et durables.

On a conçu le projet de loi C-80 comme une amélioration majeure pour répondre aux besoins des enfants démunis. Cette idée a présidé à sa conception. L'ONAP a exprimé ses préoccupations quant au projet de loi. À tout le moins, et je dis bien à tout le moins, nous comptons sur les modifications suivantes du projet de loi.

Si la prestation de 500 \$ va être établie, elle doit concerner toutes les familles pauvres, pas seulement celles d'entre elles qui gagnent leur revenu. Ceci est très important. Nous sommes sinon en train de créer deux catégories de pauvres, ce que ne peut tolérer une organisation nationale qui représente les personnes démunies.

La nouvelle prestation fiscale pour enfants doit être entièrement indexée à l'index du coût de la vie. L'indexation doit s'appliquer tant à la prestation elle-même qu'aux plafonds des revenus pour les prestations maximales. Un mécanisme doit exister, qui permette d'accroître progressivement la valeur de la prestation.

Je sais que notre pays est en période de sévères restrictions financières, que nous ne disposons que de peu de fonds supplémentaires, mais j'affirme qu'il nous faut à un moment donné décider de nos priorités. Pour l'instant nous déclarons que c'est 500 \$ par enfant de chaque famille qui travaille. Je voudrais que ce soit 500 \$ pour tous les enfants pauvres et que le gouvernement décide d'accroître progressivement cette somme. Il s'agit ici encore de définir les priorités de notre pays. Ces enfants sont-ils importants? Est-il important ou non d'investir dans leur avenir? Nous estimons pour l'instant que 500 \$ ne suffisent absolument pas aux besoins des familles pauvres qui ont des enfants à élever et qui soit travaillent, soit veulent reprendre la vie active.

Pour terminer, nous estimons que le gouvernement fédéral doit au minimum veiller à ce que les provinces et les territoires versent tous les fonds aux prestataires et ne les retiennent sous aucun prétexte.

Surtout, je crois que nous devons cesser de ne présenter que des palliatifs pour résoudre les problèmes de la pauvreté des enfants et des familles. Soit nous investissons aujourd'hui dans l'avenir de nos enfants et nous subvenons à leurs besoins en matière de logement, de nourriture, d'habillement, d'instruction et d'égalité des chances afin de pouvoir



[Text]

care bills, greater law enforcements costs and so on. Canadian children are our future.

I thank the committee for its interest in this matter and for taking the time to listen to the National Anti-Poverty Organization. I will be happy to answer any questions.

**Senator Di Nino:** Thank you for your presentation. I am impressed by the sincerity and commitment of people such as yourself who take the time, likely unpaid in most cases, who care enough to be here.

I am more concerned with some clarifications rather than with questions. Let us deal first with the \$500 income supplement. We may argue about the dollars. However, we are told that this amount is to differentiate between those on welfare and those who are not and that its purpose is to assist the working poor who may have additional expenses they will incur if they are working. Is this something with which you agree?

**Ms Toupin:** I have to reiterate that we feel there is discrimination inherent in this measure by virtue of the fact that we are targeting a specific group, and, yes, it is the working poor. The stand of the National Anti-Poverty Organization is such that we cannot agree to this kind of discrimination. We know who these people on welfare are. We know they would like nothing better than to be part of the workforce. If they could find a decent job that paid a reasonable rate, they would be in the workforce.

If you look at two people in a house who are earning minimum wage—that can be anywhere from \$4 to \$7 in this country—and they have two children, \$500 is really not much when you consider the extra costs. I must admit that I, not having any children yet, although there is one on the way and I am thinking twice about it now, would think twice about going into the workforce in light of the cost of child care. I think any mother will think twice about going into the workforce in this case. Five hundred dollars is just not enough to address the needs.

**Senator Di Nino:** I have no argument with that. Do you think it is correct that the working poor should get a little extra help as opposed to those who are on welfare because they need it for transportation, extra clothes, et cetera? Whether it is enough or not is not the point.

**Ms Toupin:** NAPO cannot adhere to that argument because we are saying that children have needs. People who are living

[Traduction]

s'épanouir, soit nous paierons la facture plus tard sous forme notamment de bien-être social, de formation, de dépenses élevées en matière de santé et de police. Les enfants canadiens sont notre avenir.

Je remercie le comité de l'intérêt qu'il porte à cette question et d'avoir pris le temps d'écouter l'ONAP. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie de votre présentation. La sincérité et le dévouement de personnes comme vous-même qui prennent le temps, qui sont volontaires pour la plupart et qui se soucient assez du problème pour venir ici m'impressionnent vivement.

Je recherche des éclaircissements plutôt que des réponses à des questions. Prenons d'abord le supplément du revenu de 500 \$. On peut discuter du montant. On nous affirme cependant que ce montant vise à distinguer ceux qui reçoivent le bien-être social et à aider les personnes à faible revenu qui travaillent à faire face à leurs dépenses supplémentaires du fait de leur travail. Êtes-vous d'accord là-dessus?

**Mme Toupin:** Je répète qu'il s'agit d'une mesure discriminatoire puisqu'elle vise précisément un groupe particulier, les familles à faible revenu qui travaillent. L'ONAP ne peut être d'accord avec cette forme de discrimination. Nous connaissons les gens qui reçoivent le bien-être social. Nous savons qu'ils ne souhaitent rien d'autre que faire partie de la vie active. Ils seraient sur le marché du travail s'ils pouvaient trouver un bon travail avec un salaire raisonnable.

Si vous prenez l'exemple d'un foyer de deux personnes qui gagnent le salaire minimum—qui varie au Canada entre 4 et 7 \$ —et qui ont deux enfants, 500 \$ n'est vraiment pas une somme importante par rapport au montant de leurs dépenses supplémentaires. Je n'ai pas encore d'enfant, quoique ce soit pour bientôt et que cela me fasse réfléchir, mais je reconnais que le prix des garderies me ferait réfléchir si je songeais à travailler. Je pense que toutes les mères feront de même. Cinq cents dollars ne suffisent pas à subvenir aux besoins.

**Le sénateur Di Nino:** Je n'ai rien à vous opposer à ce propos. Estimez-vous qu'il est juste que les personnes à faible revenu qui travaillent reçoivent une aide un peu plus substantielle que les prestataires du bien-être social parce qu'elles en ont besoin par exemple pour le transport, des vêtements supplémentaires? Il ne s'agit pas ici de décider si le montant est suffisant.

**Mme Toupin:** L'ONAP rejette cet argument, parce que nous affirmons que les enfants ont des besoins. Les gens qui

[Text]

on welfare certainly cannot address the needs of their children. People who are in working situations cannot address the needs of their children either.

**Senator Di Nino:** I believe I was told that throughout the period of partial indexation low-income families have more than kept up with inflation, notwithstanding that their benefits may have been deindexed partially. They were still able to keep up with inflation and, perhaps, do a little better. Do you have any comments to make?

**Ms Toupin:** No, because we have not had an opportunity to research all the details concerning that matter. My understanding is that because inflation rates have not been that great over the course of the last few years, the effects have not been so dramatic. If, however, in three to five years the inflation rate goes up, the concern is that all Canadians, in particular the poor, will be targeted that much more. The poor do not have that extra disposable income from which they can draw. They are on fixed incomes and limited in their ability to obtain extra money when there are extra costs involved.

**Senator Di Nino:** You expressed some concern about communication. It is an area with respect to which we spent quite a deal of time on with officials. As a matter of fact, I will give you some of the thoughts expressed. It is an area in which I have some particular interest. I think it is important that this measure's implementation be communicated properly. We were told that a number of things are happening; that there will be a notice going out with the November 2 cheque to the recipients of family allowance, together with some form they can return if they have comments; there is also a communications strategy which is not yet totally finished, but which would include newspaper ads and other notices. I was interested in asking about whether these communications will be in languages other than English and French. There was some comment made about that being one of the areas in which an announcement will be made. Do you have some contribution to make to improve the matter further? I would appreciate your response which we can pass on to our officials.

**Ms Toupin:** I have a couple of comments to make in relation to that particular issue. First, we would rather not see it implemented in its current form. However, if it is to be implemented, then passing that information on is of great importance. I am glad we are looking at various forms of communication by which to inform people. There are in Canada people with limited literacy skills to whom it will mean nothing. I know that when I receive material that is in government jargon, it is sometimes complicated to understand.

Let us be careful about how we address this issue. Let us use simple language and a multitude of means in which to communicate.

[Traduction]

vivent grâce au bien-être social ne peuvent subvenir aux besoins de leurs enfants, et ceux qui travaillent, non plus.

**Le sénateur Di Nino:** Il me semble que l'on m'a dit que pendant la durée de l'indexation partielle, les familles à faible revenu ont peu souffert de l'inflation, malgré que leurs prestations aient été partiellement désindexées. Elles ont pu faire face à l'inflation et peut-être même améliorer leur niveau de vie. Avez-vous des commentaires là-dessus?

**Mme Toupin:** Non, nous n'avons pas pu étudier tous les détails de cette question. Il me semble que le taux d'inflation n'a pas été très élevé depuis quelques années et que ses effets n'ont donc pas été aussi brutaux. Si par contre le taux d'inflation augmente d'ici trois ou cinq ans, je m'inquiète de ce que les Canadiens, en particulier les plus démunis, en subiront le contrecoup. Ces derniers ne disposent pas de réserve où ils peuvent puiser. Ils ont des revenus fixes et leur capacité de disposer de revenu supplémentaire pour faire face à des dépenses supplémentaires est limitée.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez exprimé certaines craintes au sujet de la communication de l'information. Nous avons consacré passablement de temps à l'examen de cette question avec les fonctionnaires. Je vous ferai part de certaines des réflexions qui ont été faites. La question m'intéresse. Je crois qu'il est important que les gens soient bien informés des modalités de mise en œuvre de cette mesure. On nous a informés d'un certain nombre de choses, notamment que le chèque qui sera envoyé le 2 novembre aux prestataires d'allocations familiales sera accompagné d'un avis et d'un formulaire sur lequel ils pourront écrire leurs observations. On a également élaboré une stratégie qui n'est pas encore tout à fait achevée, mais qui prévoit la publication d'annonces dans les journaux et d'avis sous d'autres formes. Je tenais à savoir si l'information serait aussi communiquée dans d'autres langues que l'anglais et le français. Quelqu'un a déclaré que la question doit faire l'objet d'un communiqué. Auriez-vous une proposition constructive à faire à cet égard? Nous pourrions communiquer votre proposition à nos fonctionnaires.

**Mme Toupin:** Je voudrais faire quelques observations à ce sujet. En premier lieu, nous préférierions que l'information ne soit pas communiquée dans sa forme actuelle. Toutefois, s'il faut donner suite à la mesure, il importe au plus haut point que l'information soit communiquée. Je suis heureux que nous examinions divers moyens d'informer les gens. Il y a au Canada des personnes illettrées qui ne pourront pas déchiffrer l'information qui leur sera envoyée. Je sais que j'ai parfois de la difficulté à comprendre la documentation que je reçois lorsqu'elle est rédigée dans le jargon gouvernemental.

Il importe de procéder prudemment. Utilisons un langage simple et des moyens d'information très diversifiés.



[Text]

The second point I would like to make has to do with a point made by Ms Sharp who did a wonderful job presenting it. She indicated that family status changes and that it can change quickly. Women have to be informed so that they can access the allowance as quickly as possible.

I hope that it will be implemented so that women can have quick access to it. Four months is a long time to wait when you are in dire straits, when you have no income and when you have needs you must meet because you have children. I hope that the officials will build that into the process and recognize it as such.

**Senator Stanbury:** I have a supplementary question, Mr. Chairman. We were talking about communication and informing people. We were told last night that a little pamphlet on the White Paper was circulated at the time of the budget. Do you remember seeing that?

**Ms Toupin:** Yes.

**Senator Stanbury:** We were also told that it was misleading, if I remember correctly, in the sense that it talked about the increased monthly payments but that it did not mention that the annual payments would be lost. Do you have any comment to make on that?

**Ms Toupin:** I think that reflects what we have been hearing from those who have called us. This measure presents a major change in policy. We are talking about a system that has been in place for some time. We are talking about people expecting returns at certain times of the year. That is an accurate reflection of what we are hearing in terms of people calling us who say, "I didn't know that."

**Senator Stanbury:** I think we were told that this misleading piece of information went out to some 350,000 people. We have a rather dangerous situation.

**Ms Toupin:** Yes, you do, because people may construe that instead of \$30 they will be receiving \$80, which looks great. What they are not recognizing is that come April or May there will be no extra cash.

**Le sénateur Hébert:** Monsieur le président, je crois que les témoins eu raison de critiquer le comité pour vous avoir invité à la dernière minute. Vous aviez parfaitement raison de le faire. Il faut en blâmer le gouvernement qui veut faire voter ce projet de loi à la vapeur, à l'insu de la population, par tous les moyens possibles.

Je vous remercie d'être venu tout de même en dépit du fait que c'était évident que cela se passait et de nous avoir donné tant d'arguments impressionnants, dans certains cas dévastateurs, contre le projet de loi C-80. Ce projet de loi est telle-

[Traduction]

Deuxièmement, je voudrais parler d'une question que Mme Sharp a très bien exposée. Elle a déclaré que la situation d'une famille est appelée à changer, et que cela peut se faire rapidement. Les femmes doivent être informées, de façon à pouvoir toucher les allocations familiales le plus rapidement possible.

J'espère que la mesure sera appliquée de manière que les femmes puissent obtenir les allocations rapidement. Quatre mois représentent une longue attente pour une personne qui se trouve dans une situation financière difficile, qui est sans revenu et doit néanmoins subvenir aux besoins de ses enfants. J'espère que les fonctionnaires feront en sorte que le processus en tienne compte.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, j'ai une question supplémentaire. Nous parlions de l'information à envoyer au public. On nous a dit hier soir qu'une brochure sur le Livre blanc a été distribuée au moment du dépôt du budget. En avez-vous eu connaissance?

**Mme Toupin:** Oui.

**Le sénateur Stanbury:** Si je me souviens bien, on nous a également dit que l'information contenue dans la brochure prête à confusion dans la mesure où on y indique que le montant des prestations mensuelles augmente, sans toutefois mentionner que les paiements annuels sont supprimés. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**Mme Toupin:** Je crois que cela corrobore ce que nous ont dit les personnes qui nous ont appelés. La mesure modifie la politique en profondeur. Le système actuel est en place depuis assez longtemps maintenant et les gens s'attendent à recevoir des remboursements à certaines périodes de l'année. Cela correspond donc aux propos que tiennent les gens qui nous appellent et nous disent qu'ils ignoraient ce fait.

**Le sénateur Stanbury:** Sauf erreur, on nous a dit que la brochure avait été distribuée dans quelque 350 000 foyers; il y a donc un danger.

**Mme Toupin:** En effet, car les gens pourront croire qu'au lieu de recevoir 30 \$, c'est 80 \$ qui leur seront envoyés, ce qui représente un montant intéressant. Ils ne se rendent pas compte, cependant, qu'il n'auront plus d'argent dès avril ou mai.

**Senator Hébert:** Mr. Chairman, I think the witnesses were right in criticizing the committee for having invited you to appear at the last minute. You are perfectly right to do so. The government must be blamed for this, because they want to have the legislation passed on the fast track, without people knowing about it, using all possible means.

Thank you for coming just the same, despite the fact that this was clearly going on and for giving us impressive—in some cases overwhelming—arguments against Bill C-80. The legislation is so fundamentally contemptible that the

[Text]

ment odieux au fond que le gouvernement a profité des vacances pour l'arracher à la Chambre des communes alors que tout le monde était distrait par les vacances et il profite maintenant de la frénésie référendaire pour l'arracher au Sénat. Voilà comment on traite la population.

Hier à 16H45 exactement, nos collègues d'en face ont utilisé leur majorité pour mettre un terme aux audiences publiques après moins de deux jours pendant lesquels nous n'avons pu entendre que neuf témoins, c'est tout ce qu'on a permis à la population du Canada. Comme par hasard, c'étaient tous des témoins hostiles au projet de loi C-80. Le gouvernement ne veut pas entendre les protestations des Canadiens. Il ne veut pas vous entendre, il fait semblant mais il ne veut pas vous entendre et il est déjà décidé de faire adopter le projet de loi sans amendement, dans quelques jours, la semaine prochaine, peut-être mardi ou mercredi.

Pour ma part, inutile de vous dire que je regrette qu'on vous ait utilisé pour légitimer en fait ce simulacre d'audiences publiques et je m'en excuse au nom de mes collègues de l'opposition et espérons que ces messieurs dames du gouvernement en fassent autant.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, the department mailed out 350,000 booklets, presumably to all those who will be affected by this change. Does this mean that there are 350,000 people in this category who will be affected by this legislation?

**Ms Toupin:** I assume there are more than 350,000 people.

**Senator Bosa:** Of these 350,000, we are told that approximately 25 per cent are incapacitated by some mental or physical illness. They have something medically wrong with them which precludes them from gaining employment. We have heard about this \$500 incentive to be paid to people who are on welfare. Will this amount of money influence the 25 per cent who are incapacitated to leave the welfare system and go to work? There is quite a large segment of this 350,000 who are single women and, perhaps, a large portion of them do not have the skills which would enable them to find employment. What kind of an impact do you think this \$500 will have on these people to leave their present situation to try to get a job?

**Ms Toupin:** Senator, I believe that \$500 at this point for welfare families is not an incentive.

Again I would agree with you that if you look at the categories of people currently on welfare, you have a proportion, growing at an alarming rate, of single mothers who have at some point made a decision they would rather invest in their children and stay at home with them than to work at a mini-

[Traduction]

government took advantage of the summer holidays to force it through the House of Commons while everyone was distracted by the holidays, and they are now taking advantage of the referendum frenzy to force it through the Senate. This is how they treat the people.

Yesterday, at exactly 6:45, our colleagues opposite used their majority to terminate the public hearings after less than two days when we heard fewer than nine witnesses—that was all that the Canadian people were allowed. The government does not want to hear any objections from Canadians. They do not want to hear any objections; they pretend that they do but they do not want to listen to you and it has already been decided to pass this legislation without any amendments in a few days, next week, maybe Tuesday or Wednesday.

For my part, needless to say that I am sorry that they have used you to legitimize this charade of public hearings and I apologize on behalf of my Opposition colleagues; let's hope that the ladies and gentlemen on the Government side will do the same.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, le ministère a expédié quelque 350 000 brochures, sans doute à toutes les personnes qui sont touchées par cette modification. Cela signifie-t-il que tous les destinataires de la documentation sont visés par le projet de loi?

**Mme Toupin:** Je présume qu'il y a plus que 350 000 personnes.

**Le sénateur Bosa:** On nous a dit que parmi ces 350 000 personnes, environ 25 p. 100 souffrent d'un handicap mental ou physique et qu'elles ne peuvent, pour des raisons médicales, avoir un emploi. Nous avons entendu parler d'un montant incitatif de 500 \$ qui serait payé aux prestataires de l'aide sociale. Est-ce que ce montant suffira à inciter les quelques 25 % de personnes atteintes d'un handicap à renoncer aux prestations et à retourner sur le marché du travail? Un bon nombre des 350 000 personnes est composé de femmes célibataires, et parmi ces dernières il y en a peut-être beaucoup qui n'ont pas les compétences voulues pour se trouver un emploi. Selon vous, dans quelle mesure la prestation de 500 \$ va-t-elle inciter ces personnes à retourner sur le marché du travail?

**Mme Toupin:** Sénateur, je ne crois pas que dans l'état actuel des choses un montant de 500 \$ suffise à inciter les familles prestataires de l'aide sociale à renoncer à leurs prestations.

Je dirai, comme vous, que si on examine les catégories de personnes qui dépendent actuellement des prestations d'aide sociale, on compte un certain pourcentage de mères célibataires dont le nombre augmente à une vitesse alarmante, qui ont choisi de rester à la maison pour se consacrer à leurs



[Text]

mum wage job which will, in effect, give them no more benefits. Five hundred dollars will not make that big a difference. Five hundred dollars will not mean that they will go out there and get a job because the costs of working are much greater.

We also have disabled people, either mentally or physically, who are certifiably not able to work. But we are looking at another proportion. The only proportion of the population we are helping here is a proportion we call the working poor, two parents who are working at or near minimum wages who cannot make ends meet. Five hundred dollars will not make that big a difference.

Again, the problem there is that you have people who are working at short-term jobs, often times with no security. So they may be working poor for six months or three months or, if they are lucky, a year. But the chances are good they will have to go back on welfare at some time because we are having a growing proportion of very short-term low-paying jobs in this country.

**Senator Bosa:** We had some witnesses this morning who have analyzed family benefits in Europe, and they put the Canadian program in a not-very-good light.

Are you familiar with a study that was done concerning the family benefits in Europe?

**Ms Toupin:** No, I am afraid I am not entirely familiar with that.

**Senator Cochrane:** I certainly can support the arguments that you have given in regards to child poverty, but it still strikes me that the organizations that we have heard from, along with yours, have voiced criticisms of what this Bill C-80 does not do.

For example, it does not provide support for welfare. It does not solve the problems of child poverty. It does not provide funding for daycare. The list could go on. We could say it does not address the problems of the environment, it does not address the problems of the fisheries, it does not address the problems of immigration and so on. I am sure I have made my point clear.

But Bill C-80 does do something. It simplifies the tax system as it applies to child benefits. It provides \$400 million per year in funding for the working poor and it also provides for delivery of these tax benefits on a monthly basis as opposed to an annual basis. Would you agree to these things?

**Ms Toupin:** I have two comments that I would like to make in reaction. One is that, you are right, Bill C-80 is not doing a

[Traduction]

enfants plutôt que d'occuper un emploi rémunéré au salaire minimum qui ne leur rapportera aucun avantage. Un montant de cinq cents dollars ne fera pas une grande différence; ce n'est pas suffisant pour inciter à chercher un emploi car les frais liés au travail sont beaucoup plus élevés.

Il y a aussi les personnes atteintes d'un handicap, mental ou physique, dont l'incapacité de travailler a été vérifiée; mais il s'agit là d'un groupe différent. Les seules personnes visées par cette mesure sont les travailleurs pauvres, c'est-à-dire les familles où les deux parents travaillent à peu près au salaire minimum et qui ont de la difficulté à joindre les deux bouts. Un montant de cinq cents dollars ne fera pas une grande différence.

Le problème tient au fait que beaucoup de gens occupent des emplois à court terme, bien souvent sans sécurité. Ces gens occupent un emploi mal rémunéré pendant trois mois, six mois, ou un an s'ils ont de la chance. Ils ont cependant de bonnes chances de se retrouver tôt ou tard prestataires du bien-être social car on trouve au Canada de plus en plus d'emplois à court terme et mal rémunérés.

**Le sénateur Bosa:** Des témoins que nous avons entendus ce matin ont analysé le système de prestations familiales en Europe et ils n'ont pas accordé une très bonne note au programme canadien.

Êtes-vous au courant d'une étude qui a été faite au sujet des prestations familiales en Europe?

**Mme Toupin:** Non, je crains de ne pas être vraiment au courant.

**Le sénateur Cochrane:** Je puis certainement souscrire à ce que vous avez dit au sujet de la pauvreté chez les enfants, mais je suis frappé par le fait que les organisations que nous avons entendues, y compris la vôtre, ont critiqué le projet de loi C-80 pour ce qu'il ne fait pas.

Par exemple, on a dit qu'il ne comporte pas de mesure d'appui au système d'aide sociale; qu'il ne résout pas le problème de la pauvreté chez les enfants, ne prévoit rien pour assurer le financement des garderies; et la liste des critiques est encore longue. On peut toujours dire que le projet de loi ne s'attaque pas au problème de l'environnement, qu'il ne prévoit rien pour les pêcheries, ne propose aucune solution en matière d'immigration, et ainsi de suite. Je crois que vous me comprenez.

Le projet de loi accomplit cependant quelque chose. Il simplifie les dispositions du système fiscal relatives aux prestations pour enfants. Il prévoit l'affectation de 400 millions de dollars par année pour les travailleurs pauvres, et il institue également un système de prestations mensuelles, plutôt qu'annuelles, des avantages fiscaux. Êtes-vous d'accord?

**Mme Toupin:** Je voudrais dire deux choses à ce sujet. Premièrement, vous avez raison, le projet de loi C-80 ne contient

[Text]

lot of things. It is doing perhaps one thing, targeting a specific population and, in the government's view, providing an incentive for people to go out and work. I do not believe that and NAPO does not believe that this will be an incentive. In that respect, the objective will not be met by Bill C-80.

Bill C-80 was part of a package called the "Brighter Futures" programs for children who were deemed to be at risk. The over-one-million children who we are talking about as deemed to be at risk include children who are living in poverty in Canada at this time. Out of those more-than-one-million children, there are about 680,000 children who will not see an increase in benefits. In fact, we are helping about one-third of the children in poverty in Canada. We are completely ignoring the extra needs parents have for two-thirds of the children in Canada.

It is a specific program. It is addressing a specific group but we are leaving out a large portion of families in this process and NAPO cannot agree to that.

**Senator Cochrane:** We have here information, and it is on the record, from the Department of Finance witnesses yesterday, that families with incomes below \$40,000 will receive 80 per cent of the extra \$2.1 billion in child benefits under the new system; 2.4 million families, that is two-thirds of all families, will receive higher benefits; and over 84 per cent of all families will receive the new benefit. So what do you say to these numbers?

**Ms Toupin:** We are talking about people who are earning incomes. We are not talking about families who earn no income because there is no change for those families. The bulk of children at risk are in fact part of those families.

You are right. A large number of families are included, but they are not poor families and they are not poor children. 680,000 children will not receive any increases. It is targeted to children, it is a children's program, and that we cannot accept.

**Senator Cochrane:** What would be the annual income of a poor family under your standards?

**Ms Toupin:** There is no annual income if you are looking at the program as it stands. We are talking about earned income. The example I gave you in the presentation is not considered earned income. It is somebody who is living on social assistance so there is no increase.

**Senator Cochrane:** In your brief on page 10, you mentioned how welfare groups in Saskatchewan are now worried

[Traduction]

pas grand-chose. Toutefois, s'il fait quelque chose, c'est de viser un groupe particulier au sein de la population. Le gouvernement estime, pour sa part, que le projet de loi incitera les gens à se trouver un emploi. Je ne le crois pas, et l'ONAP ne le croit pas non plus. En ce sens, je ne pense pas que le projet de loi C-80 atteindra son objectif.

Le projet de loi C-80 s'inscrit dans le cadre des programmes «Grandir ensemble», créés pour venir en aide aux enfants qu'on jugeait être des enfants à risques. On compte actuellement au-delà d'un million d'enfants considérés comme des enfants à risque, et parmi eux ceux qui vivent dans la pauvreté. Sur ces quelque un million et plus d'enfants, environ 680 000 ne bénéficieront d'aucune hausse de leurs prestations. En réalité, nous aidons à peu près le tiers des enfants pauvres au Canada, et nous ne tenons aucun compte des besoins supplémentaires des deux autres tiers des enfants.

Le programme s'adresse à une clientèle précise, un groupe précis, mais un nombre important de familles sont laissées de côté, et l'ONAP considère cette situation inacceptable.

**Le sénateur Cochrane:** Dans la déposition qu'ils ont faite hier devant le comité, laquelle fait partie du compte rendu, les représentants du ministère des Finances ont affirmé qu'en vertu du nouveau système, les familles dont le revenu annuel se situe en-deçà de 40 000 \$ recevront 80 p. 100 des quelque 2,1 milliards de dollars ajoutés au programme de prestations pour enfants. Quelque 2,4 millions de familles, soit les deux tiers de l'ensemble des familles, vont recevoir des prestations plus élevées, et au-delà de 84 p. 100 de l'ensemble des familles recevront les nouvelles prestations. Que pensez-vous de ces données?

**Mme Toupin:** Nous parlons ici de gens salariés, et non de familles sans revenu, dont la situation demeure inchangée. La majorité des enfants à risque vivent dans ces familles.

Vous avez raison de dire que beaucoup de familles sont visées, mais il ne s'agit pas de familles ou d'enfants vivant dans la pauvreté. Quelque 680 000 enfants ne bénéficieront d'aucune hausse de prestations. Le programme vise une certaine partie des enfants, et nous ne pouvons pas l'accepter.

**Le sénateur Cochrane:** Où se situerait, selon vos critères, le salaire annuel d'une famille pauvre?

**Mme Toupin:** Il n'y a aucun revenu annuel, compte tenu du programme dans sa forme actuelle. Il s'agit ici de revenu gagné. L'exemple que j'ai donné dans mon exposé ne constitue pas un revenu gagné. Les personnes visées sont des prestataires de l'aide sociale, ce qui fait qu'elles ne bénéficieront d'aucune hausse de leurs prestations.

**Le sénateur Cochrane:** À la page 10 de votre mémoire, vous indiquez que des groupes de prestataires de l'aide sociale



[Text]

that the full amount of the new benefit will be deducted from welfare cheques.

We had a witness here this morning who said to us that, as a result of this idea being put forth and being made public, the provincial governments are now aware of this and she does not think that this will happen.

**Ms Toupin:** I guess I would react by saying that some provincial governments do not have a very good track record in that respect.

It is all a question of their interpretation. We are asking that there be some mechanism, some sort of carrot on a stick or some withholding mechanism so that the money will go where it is supposed to go.

Right now we know we have cases where that is not occurring. If we intend to make any changes, the benefits have to accrue to the people who need them. Saskatchewan's practice is to take this money and put it into a process whereby it meets their needs, not necessarily the needs of the family and the children.

**Senator Cochrane:** Quite a number of pages in your brief mention the end to universality. I would be interested in knowing where in this bill we talk about ending universality. Is it not true that Family Allowance benefits have been taxed back from many families for the past several years? All this bill does is simplify the tax return.

**Ms Toupin:** Yes, but over the course of the years, everyone has received a cheque. Regardless of whether it was taxed back, everyone received that benefit. Now we are making a change. It is the true end of universality. I would agree with you in saying that the program quit being universal as of 1989, but this is another reality.

It is a question of informing Canadians. Not everyone will be receiving a monthly cheque any more. We no longer recognize the contribution of Canadian parents to raising their children. We are talking about equity for all Canadians. This is the end of a program as we see it. We understand the government wants to put its priorities by targeting a specific group. We are not in agreement with that. All children should have the benefit.

**Senator Cochrane:** We are targeting the working group. You have to realize the position the government is in as well with its high deficit. I do not have to tell you what it means to have a high deficit. It will affect all of us. You cannot put everything in at one time, but do you not agree this is probably a step in the right direction? It is a start?

[Traduction]

en Saskatchewan craignent que le plein montant des nouvelles prestations ne soit déduit de leur chèque d'aide sociale.

Un témoin nous a dit ce matin que depuis que cette idée circule, les gouvernements provinciaux en sont avertis et le témoin a déclaré qu'il ne croit pas que cela se produira.

**Mme Toupin:** Je répondrai que certains gouvernements provinciaux n'affichent pas un dossier très riche à ce chapitre.

Tout dépend de l'interprétation que font les gouvernements. Nous demandons que soit créé un mécanisme, en quelque sorte un système de bâton et de carotte ou quelque autre mécanisme de surveillance qui fasse en sorte que l'argent aille là où il doit aller.

Nous savons que ce n'est pas ce qui se produit dans certains cas. S'il doit y avoir des changements, les prestations devront parvenir aux personnes qui en ont besoin. En Saskatchewan, l'argent est utilisé de manière à répondre aux besoins de ces personnes, et pas nécessairement à ceux des familles et des enfants.

**Le sénateur Cochrane:** Votre mémoire fait fréquemment référence à l'abolition de l'universalité des prestations. Je voudrais que vous me disiez où il est question, dans le projet de loi, de mettre fin à l'universalité. N'est-il pas vrai que depuis plusieurs années de nombreuses familles doivent remettre le montant de leurs prestations à l'impôt? Le projet de loi vise simplement à simplifier la déclaration d'impôt.

**Mme Toupin:** En effet, mais depuis des années tout le monde recevait un chèque. Même si certains devaient remettre leurs prestations à l'impôt, tous recevaient des prestations. Nous modifions maintenant le système et, en fait, nous mettons véritablement fin à l'universalité. Je suis prête à reconnaître que l'universalité n'existe plus dans les faits depuis 1989, mais il s'agit là d'une autre réalité.

Il faut informer les Canadiens. Ils doivent savoir que les chèques ne seront plus envoyés à tout le monde désormais. On ne reconnaît plus les efforts des parents pour assurer l'éducation de leurs enfants. On parle d'équité pour tous les Canadiens, mais il s'agit pour nous de la disparition d'un programme. Nous constatons que le gouvernement veut fixer ses priorités en ciblant un groupe précis, et nous ne sommes pas d'accord avec cette façon de faire. Tous les enfants devraient bénéficier des prestations.

**Le sénateur Cochrane:** Nous visons les travailleurs. Vous devez tenir compte de la situation où se trouve le gouvernement et de l'ampleur du déficit. Je n'ai pas besoin de vous expliquer ce que cela signifie que d'avoir un déficit élevé. Le déficit touche tout le monde. On ne peut tout faire en même temps, mais ne reconnaissez-vous pas que la mesure actuelle

[Text]

**Ms Toupin:** If the government is looking to alternative ways of funding, and funding so that everyone gets \$500, I would refer them to the report by the National Council of Welfare distributed about two weeks ago. I understand that all senators have a copy of the document. I also understand that, unfortunately, the Council of Welfare could not be present and it would have been useful because I think they have some good ideas for implementing without it being much more costly than it will currently be.

The second reaction I would have to your comment is, as I mentioned in the presentation, we have to as a nation determine our priorities. Are the children—and I am talking about over a million children and 3.8 million people who are poor—are they a priority in this country or are they not? We have to take a close look at that. I beg to differ, but spending \$4.5 billion on helicopters will not help the people I see on the streets every day. I see people at the Shepherds of Good Hope kitchen. I know that there are numerous food banks developing every month in this country. There is something wrong here. I would say, yes, it may be more expensive. Let us look at our priorities.

**Senator Di Nino:** I have a supplementary comment. I think you mentioned that universality ended in 1989. I believe that taxing back of this particular benefit really goes back to 1974.

**Ms Toupin:** Yes, I was talking about the claw-back.

**Senator Di Nino:** It is a question of terminology. Universality, in effect, for this benefit ended in 1974. I wanted to put that on the record.

**Senator Forrestall:** A chart you have is a bit of a surprise to me. Why is it that the latest figures from Statistics Canada or Health and Welfare Canada are for the year 1990? Why do we not have 1991 figures yet?

**Ms Toupin:** I asked the same question. The figures are always two years behind.

**Senator Forrestall:** You do not know why?

**Ms Toupin:** No, I do not know why. I would like to know.

**Senator Forrestall:** So would I. I am a little surprised. In any event, without belabouring it, if the chairman would not mind and if you have no objection, I would ask to have printed as part of the evidence today this chart, part of the NAPO fact sheet that was given to us. It simply deals with poverty statistics at a glance. I am assuming that these low

[Traduction]

représente un pas dans la bonne direction? Qu'il s'agit d'un début?

**Mme Toupin:** Si le gouvernement veut connaître d'autres façons de trouver des fonds et de faire en sorte que chacun reçoive 500 \$, je lui conseille de se référer au rapport du Conseil national du bien-être déposé il y a deux semaines. Je crois savoir que tous les sénateurs en ont reçu un exemplaire. Je crois aussi savoir que le Conseil n'a malheureusement pas pu venir témoigner. Sa présence aurait été utile, car je crois que le Conseil a quelques bonnes idées sur la façon d'appliquer le programme sans qu'il n'en coûte beaucoup plus cher que ce ne sera le cas en vertu du projet de loi.

Deuxièmement, pour répondre à ce que vous disiez, je répéterai ce que je mentionnais dans mon exposé, à savoir que nous devons, en tant que nation, fixer nos priorités. Les enfants, et je parle ici de plus d'un million d'enfants et de 3,8 millions de personnes qui vivent dans la pauvreté, sont-ils ou non notre priorité? Il faut examiner la question attentivement. Ce n'est pas en dépensant 4,5 milliards de dollars pour acheter des hélicoptères qu'on viendra en aide aux gens que je vois tous les jours dans la rue. Je vois ceux qui se présentent à la cuisine des Bergers de l'espoir. Je sais que des banques alimentaires font chaque mois leur apparition au Canada. Il y a là quelque chose d'inacceptable. Je dirais qu'il pourrait en coûterait effectivement plus cher. Voyons nos priorités.

**Le sénateur Di Nino:** Je voudrais ajouter quelque chose. Je crois que vous avez dit que l'universalité a pris fin en 1989, mais en fait, si je ne me trompe pas, cette prestation est impossible depuis 1974.

**Mme Toupin:** Oui. Je parlais de la récupération.

**Le sénateur Di Nino:** C'est une question de terminologie. En réalité, cette prestation n'est plus universelle depuis 1974. Je tenais à le souligner.

**Le sénateur Forrestall:** J'ai été quelque peu étonné par l'un des tableaux que vous avez présentés. Pourquoi les données les plus récentes provenant de Statistique Canada ou du ministère de la Santé et du Bien-être social datent-elles de 1990? Les chiffres de 1991 n'étaient pas disponibles?

**Mme Toupin:** J'ai posé la même question. Les données disponibles datent toujours de deux ans.

**Le sénateur Forrestall:** Savez-vous pourquoi?

**Mme Toupin:** Je l'ignore, mais j'aimerais le savoir.

**Le sénateur Forrestall:** Moi aussi. Je suis un peu étonné. Quoi qu'il en soit, sans vouloir m'attarder sur le sujet et à condition que le président et vous-même n'y voyez pas d'inconvénient, je demanderais que le tableau, en tant qu'élément du document d'information qui nous a été fourni par l'ONAP, soit imprimé avec les témoignages de ce jour. Le



[Text]

income cut-offs, using 1986 as a base, are in fact Stats Canada figures?

**Ms Toupin:** Yes.

**Senator Forrestall:** They are not interpretations nor extractions nor conclusions drawn by you?

**Ms Toupin:** These are Stats Canada figures.

**Senator Forrestall:** I ask leave of the committee that this be included. I will briefly quote from it.

**The Acting Chairman:** Yes, we accept it as being tabled and as part of the record of the committee.

**Senator Forrestall:** I draw to senators' attention my observations in a series of comments and then one question which will be obvious.

We have gone from 1987, at a poverty rate of 15.6 per cent down to 14.6 in 1990. Arguably that is not an enviable record but nevertheless we are going in generally the right direction at a point in time economically when we have had a serious bump and are now into a recession. That is why I would like to have seen 1991 figures or even the projections for 1992. For families, the poverty rate in 1987 was 13.1 per cent. We are now down to 12.1 per cent.

I suppose there is a natural relationship between those two figures. I am not sure what it is and I am not asking that it be explained.

For young families with the head of the family under 25, the poverty rate in 1987 was 29.1 per cent, and in 1990 it was 38.4 per cent. I would ask you to flag that and to comment on it when I am finished. That is an extraordinary jump, particularly when we look at female single-parent families with the head of the family under 65 and the children under 18, which is a pretty broad brush. There has been the difference between 16.6 per cent and 16.9 per cent, in other words, three-tenths of 1 per cent. In other words, through a difficult period it has maintained some integrity.

I go back to the first statistic. We have gone down from 15.6 per cent to 14.6 per cent. There are one or two anomalies you will notice as you go through. Perhaps you would care to comment on it because it might assist me in understanding.

**Ms Toupin:** First, I agree with you that it would certainly be nice to have 1991 and 1992 statistics. We are looking forward to getting those statistics because we believe there are certain trends developing in terms of people who are living in poverty in Canada. We must recognize that poverty has

[Traduction]

document contient des données sommaires sur la pauvreté. Je présume que ces relevés des revenus faibles, fondés sur les données de 1986, proviennent de Statistique Canada?

**Mme Toupin:** Oui.

**Le sénateur Forrestall:** Ce ne sont pas vos propres interprétations, déductions ou conclusions?

**Mme Toupin:** Ce sont les chiffres fournis par Statistique Canada.

**Le sénateur Forrestall:** Je demande au comité la permission d'inclure ce document. Je voudrais en citer quelques passages.

**Le président suppléant:** Oui, nous acceptons qu'il soit déposé aux fins du compte rendu du comité.

**Le sénateur Forrestall:** Je voudrais souligner aux sénateurs les observations que j'ai faites dans une série de commentaires. Une question deviendra alors évidente.

Le taux de pauvreté, qui était de 15,6 p. 100 en 1987, a baissé à 14,6 p. 100 en 1990. Bien sûr, ce ne sont pas des chiffres enviables, mais nous allons dans la bonne direction, compte tenu du fait que sur le plan économique, nous avons été très secoués et que nous sommes maintenant en période de récession. C'est pourquoi j'aurais aimé voir les chiffres de 1991 ou encore les prévisions pour 1992. En ce qui concerne les familles, le taux de pauvreté était de 13,1 p. 100 en 1987. Il est maintenant de 12,1 p. 100.

Je suppose qu'il y a un rapport naturel entre ces deux chiffres. J'ignore en quoi il consiste, et je ne cherche pas à le savoir.

Chez les jeunes familles dont le chef a moins de 25 ans, le taux de pauvreté en 1987 était de 29,1 p. 100, et de 38,4 p. 100 en 1990. Je vous demanderais de retenir ce point et de le commenter quand j'aurai fini mon intervention. Il s'agit d'une hausse spectaculaire, surtout quand on regarde les familles monoparentales dirigées par des femmes qui ont moins de 65 ans et dont les enfants ont moins de 18 ans, ce qui comprend beaucoup de monde. La différence entre 16,6 p. 100 et 16,9 p. 100, autrement dit 0,3 p. 100, est là. En d'autres mots, malgré les temps difficiles, on a pu conserver une certaine intégrité.

Je reviens aux premières statistiques. Nous sommes passés de 15,6 p. 100 à 14,6 p. 100. Au fur et à mesure que nous avancerons, vous remarquerez une ou deux anomalies, que vous voudrez peut-être commenter, parce que cela m'aiderait à comprendre.

**Mme Toupin:** Pour commencer, je reconnais, comme vous, qu'il serait sûrement bon d'avoir les statistiques de 1991 et de 1992. Nous espérons obtenir ces statistiques, parce que nous croyons que certaines tendances se développent en ce qui concerne les personnes qui vivent dans la pauvreté au Canada.

[Text]

remained relatively constant through the years. That is one feature that we see. Sometimes it decreases, sometimes it increases, but the percentages have stayed about the same.

**Senator Forrestall:** In spite of the wickedness of government.

**Ms Toupin:** Yes. But we are looking forward to 1991 and 1992 because we feel that there will be some increases there.

In relation to the young families with the head of family under 25, you have pointed out that we are seeing an alarming increase in that group. I mentioned this before. Two groups, perhaps three, are coming to the fore. In young families under 25, we are seeing an increase to two parents working, with children, who cannot make ends meet, who are living under the poverty line in Canada.

The second group is young mothers, as we indicated, and the third group that we are seeing is people who have held jobs for 20 or 25 years. The shop is closing down and they are not able to go back onto the job market. They are 45, 50 or 55 years old and they do not have the skills, the ability or the opportunity to retrain to get back into the job market.

Again, we are anxious to see the five-year statistics coming up because we are seeing a gradual slide from the middle class into poverty. We are looking forward to seeing those statistics because, although we do not have the statistical information, our numbers are being borne out. People who never thought they would be poor in their lives are now living in poverty. I will qualify "living in poverty" because often times they have a house for which they have paid, but they have used up all their savings, they do not have a job and they do not have any more income. The last thing that allows them to say that they are not poor is the house they have purchased and are living in. So we are concerned about the types of people who are becoming poor.

I am glad you did point out the fact there are more young families that are poor, and that is scary.

**Senator Forrestall:** This is startling. The statistics show that 35 per cent of unattached males lived in poverty in 1987 and that was down to 33 percent in 1990. In 1987, 52.1 per cent of unattached females lived in poverty and that was down to 47 per cent in 1990. I think we should be aware of that. For all unattached, 47.9 per cent lived in poverty in 1987 and that was down to 43.6 per cent in 1990.

Collectively, somewhere we must be doing something generally right or the economy is doing it. I invite your comment on that.

[Traduction]

Nous devons reconnaître que la pauvreté a relativement peu changé au fil des ans. C'est une chose que nous pouvons constater. À certains moments, elle diminue, à d'autres, elle augmente, mais les pourcentages demeurent à peu près pareils.

**Le sénateur Forrestall:** Malgré la mesquinerie du gouvernement.

**Mme Toupin:** Oui. Nous avons hâte de connaître les chiffres de 1991 et de 1992, parce que nous pensons y trouver des augmentations.

En ce qui concerne les jeunes familles dont le chef a moins de 25 ans, vous avez fait remarquer que nous assistions à une augmentation inquiétante dans ce groupe. C'est un point dont j'ai déjà parlé. Deux groupes, peut-être trois, sont en évidence. Il y a de plus en plus de jeunes familles de moins de 25 ans, avec des enfants, où les deux parents travaillent, mais qui n'arrivent pas à joindre les deux bouts et qui vivent en-dessous du seuil de la pauvreté au Canada.

Le deuxième groupe, ce sont les jeunes mères, comme nous l'avons dit. Le troisième groupe est celui des personnes qui ont travaillé pendant 20 ou 25 ans. L'usine ferme, et ils ne sont pas capables de réintégrer le marché du travail. Ils ont 45, 50 ou 55 ans, et n'ont pas les compétences, la capacité ou la possibilité de se recycler pour décrocher un nouvel emploi.

Ici encore, nous avons hâte de prendre connaissance des prochaines statistiques quinquennales, parce que nous assistons à un glissement graduel de la classe moyenne vers la pauvreté. Nous avons hâte de connaître ces statistiques, mais même si nous ne les avons pas encore, les chiffres que nous avançons ont été confirmés. Des gens qui n'auraient jamais pensé être pauvres vivent maintenant dans la pauvreté. J'explique ici ce que j'entends quand je dis qu'ils «vivent dans la pauvreté». Souvent, ils possèdent une maison, qui est payée, mais ils ont épuisé toutes leurs économies, ils n'ont pas de travail et n'ont plus de revenu. La seule chose qui leur permet de dire qu'ils ne sont pas pauvres, c'est la maison qu'ils possèdent et dans laquelle ils vivent. Le fait que de telles personnes deviennent pauvres nous inquiète.

Je suis heureuse que vous ayez fait remarquer qu'il y a de plus en plus de jeunes familles qui sont pauvres, car c'est inquiétant.

**Le sénateur Forrestall:** C'est surprenant. Les statistiques disent que 35 p. 100 des hommes seuls vivaient dans la pauvreté en 1987, et que ce pourcentage avait diminué à 33 p. 100 en 1990. En 1987, 52,1 p. 100 des femmes seules vivaient dans la pauvreté, contre 47 p. 100 en 1990. Je pense qu'il faut savoir cela. Dans l'ensemble, 47,9 p. 100 des personnes seules vivaient dans la pauvreté en 1987, et 43,9 p. 100, en 1990.

Il doit y avoir quelque chose, quelque part, que nous faisons bien ou que l'économie fait bien. J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet.



[Text]

**Ms Toupin:** My comment is that 10 or 15 years ago seniors, were a larger part of the poverty picture in Canada but the government implemented programs to ensure that their basic needs were met. I think that the rates you have cited are in fact a reflection of that. Unfortunately, the problem is being displaced elsewhere. What we did to relieve the poverty of seniors by proactive programs, we may want to do for the 3.8 million people in Canada who are now living in poverty.

**Senator Forrestall:** Mr. Chairman, when the minister appears before us tomorrow you might ask him if his officials would be kind enough to attempt to resurrect some preliminary statistics for 1991 and whether or not they can reach into 1992 to give us some indication of the validity of the direction of most of these stats with that one very alarming anomaly.

**The Acting Chairman:** Thank you, Senator Forrestall. I thank the National Anti-Poverty Organization for its excellent presentation.

**Ms Toupin:** Thank you for the opportunity.

**The Acting Chairman:** Our next witness, Mr. John Kinlock, represents the Canadian Association of Food Banks. We extend a welcome to you and invite you to make an opening presentation, followed by questions.

**Mr. John Kinlock, Canadian Association of Food Banks:** Thank you very much. In my defence of not having a copy of the text for everyone, I must reiterate something that Lynne Toupin mentioned, which is the lack of time that we had to put our proposal together. It was only late last week that we were confirmed, so unfortunately I do not have copies of the text I will be presenting today. I will be providing that to this committee at a later date.

Honorables sénateurs, j'aimerais vous remercier de votre invitation qui me permettra de partager avec vous les préoccupations de l'Association canadienne des banques alimentaires en ce qui concerne le projet de loi C-80.

Avant de me pencher sur cette question importante, permettez-moi de parler un peu de notre association.

L'Association canadienne des banques alimentaires est une coalition nationale composée de banques d'aliments venant de toutes les parties du Canada, y compris le Québec. Fondée en 1986, ACBA favorise un partage de ressources entre ses membres tout en travaillant pour mettre fin aux causes qui ont provoqué l'établissement d'un réseau de banques alimentaires au Canada. Enfin, ACBA est solidaire avec tout autre organisme qui lutte contre la pauvreté.

[Traduction]

**Mme Toupin:** Je dirai simplement qu'il y a 10 ou 15 ans, il y avait plus de personnes âgées pauvres au Canada, mais que le gouvernement a créé des programmes pour répondre à leurs besoins fondamentaux. Les taux que vous avez donnés le montrent. Malheureusement, on déplace le problème. Peut-être pourrions-nous, comme nous l'avons fait dans le cas des personnes âgées, établir des programmes d'action pour les 3,8 millions de personnes au Canada qui vivent actuellement dans la pauvreté.

**Le sénateur Forrestall:** Monsieur le président, quand le ministre comparaitra devant nous demain, vous pourriez lui demander si ses représentants seraient assez aimables pour tenter de ressortir certaines statistiques préliminaires de 1991 et les appliquer à 1992 afin de nous renseigner sur la tendance que prennent la plupart de ces statistiques, avec cette anomalie très inquiétante.

**Le président suppléant:** Merci, sénateur Forrestall. Je remercie l'Organisation nationale anti-pauvreté de son excellent exposé.

**Mme Toupin:** Merci de nous avoir donné l'occasion de nous faire entendre.

**Le président suppléant:** Notre prochain témoin, M. John Kinlock, représente l'Association canadienne des banques alimentaires. Nous lui souhaitons la bienvenue et l'invitons à faire une déclaration d'ouverture, après quoi nous pourrions lui poser des questions.

**M. John Kinlock, Association canadienne des banques alimentaires:** Merci beaucoup. Je n'ai pas de copies du mémoire à distribuer à tous, mais je dois dire, pour ma défense, ce que Lynne Toupin a dit tout à l'heure, c'est-à-dire que nous avons manqué de temps. Ce n'est qu'à la fin de la semaine dernière que nous avons appris que nous comparaitrions aujourd'hui devant le comité. C'est pourquoi, malheureusement, je n'ai pas de copies du mémoire que je présenterai aujourd'hui. J'en fournirai une copie plus tard au comité.

Honourable Senators, I would like to thank you for your invitation as it allows me to share with you the concerns of the Canadian Association of Food Banks about Bill C-80.

Before I examine this serious issue, I would like to speak briefly about our Association.

The Canadian Association of Food Banks is a national coalition made up of food banks from all across Canada, including Quebec. Founded in 1986, the CAFB promotes resource sharing among its member food banks and works toward a solution to the problems which prompted the establishment of a network of food banks in Canada. Lastly, CAFB assists and co-operates with other agencies which are fighting poverty.

*[Text]*

Parlons maintenant du projet de loi C-80. Honorables sénateurs, en tant que représentant des banques alimentaires au Canada, j'aurais aimé vous dire que le projet de loi C-80 va répondre aux besoins des enfants canadiens qui ont faim et qui sont obligés de se tourner vers les banques alimentaires.

Malheureusement ce n'est pas le cas, loin de là. Par ailleurs, j'aurais préféré aussi présenter notre mémoire accompagné d'autres représentants de notre association. Cependant, mes collègues et des milliers d'autres citoyens, d'ailleurs, sont occupés en ce moment organisant des collectes de nourriture dont une grande partie est destinée aux enfants oubliés par les parents du projet de loi C-80.

My presentation today will touch on a few key elements of Bill C-80. This committee has heard and will be hearing many well detailed critiques of C-80, the majority of which the CAFB fully agrees with. The National Anti-Poverty Organization, which spoke before us, presented a brief with which our organization agrees.

In an effort to sell Bill C-80, the federal government has made much noise about the fact that \$400 million in new money is being pumped into the system. This cynical argument cannot camouflage that this amount is nothing compared to the over \$3.4 billion the government has withdrawn since 1985 when partial deindexing was introduced.

Cuts to Established Programs Financing and the freeze on CAP contributions to Ontario, Alberta and British Columbia have had an equally devastating impact.

This record undermines any notion that the federal government is willing to address the needs of the poor who use food banks. That this bill does not include full indexation is further proof that the poor are to be almost completely abandoned to inflation in years to come.

Our commitment to supporting policy that will help the poorest of poor in Canada compels us to react sharply to the earned income supplement contained in C-80. This provision is an insult to welfare recipients. It creates two classes of poor; the deserving and the undeserving. Those "deserving" people who are fortunate enough to find work are provided a minimum support in the form of a supplement. Those so-called "undeserving" who are on welfare and cannot find a job, are relegated to the scrap heap.

A true work incentive program would include a full employment policy coupled with sufficient retraining programs, low-cost housing, accessible social services and afford-

*[Traduction]*

Let us now talk about Bill C-80. Honourable senators, as a representative of food banks in Canada, I would have wanted to tell you that Bill C-80 will meet the needs of Canadian children who are hungry and who are forced to resort to the food banks.

Unfortunately, this is not the case. Far from it. I would also have wanted to present our brief to you in the company of other representatives of our association. However, my colleagues, and thousands of other citizens, are busy right now organizing food drives, and a large proportion of the food they collect will go to the children who were forgotten by the parents of Bill C-80.

J'aimerais aujourd'hui parler de certains éléments clés du projet de loi C-80. Ce comité a entendu et entendra de nombreuses critiques très détaillées du projet de loi C-80, et l'ACBA est entièrement d'accord avec la majorité d'entre elles. L'Organisation nationale anti-pauvreté, qui a pris la parole avant nous, a présenté un mémoire sur lequel nous sommes d'accord.

Dans un effort en vue de vendre le projet de loi C-80, le gouvernement fédéral a fait beaucoup de publicité autour du fait que 400 millions de dollars de nouveaux fonds seraient investis dans le régime. Cet argument cynique ne peut faire oublier que ce montant n'est rien à côté des 3,4 milliards de dollars que le gouvernement a retirés depuis 1985, lorsque la désindexation partielle a été adoptée.

Les coupes effectuées dans le Financement des programmes établis et le gel des contributions versées par le RAPC à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique ont eu également un effet tragique.

C'est pourquoi nous ne pouvons pas croire que le gouvernement fédéral veut vraiment répondre aux besoins des pauvres qui fréquentent les banques alimentaires. Le fait que ce projet de loi ne prévoit pas la pleine indexation est une autre preuve que les pauvres vont presque complètement être abandonnés à l'inflation dans les prochaines années.

Notre engagement à appuyer une politique qui aidera les plus pauvres parmi les pauvres au Canada nous oblige à réagir fortement au supplément du revenu gagné dont il est question dans le projet de loi C-80. Cette disposition est une insulte pour les assistés sociaux. Elle crée deux catégories de pauvres: les méritants, et les non-méritants. Les «méritants», qui sont assez chanceux pour trouver du travail, reçoivent une aide minimale sous forme de supplément. Les «non-méritants», qui touchent des prestations de bien-être social et ne parviennent pas à trouver du travail, sont relégués aux oubliettes.

Un vrai programme d'encouragement comporterait une politique de plein emploi et suffisamment de programmes de recyclage, de logements à prix abordable, de services sociaux



*[Text]*

able daycare, none of which has been effectively pursued and adequately supported by the federal government.

This bill has nothing for welfare recipients and, for that reason alone, it should be rejected. The harsh reality of this neglect of welfare recipients means that almost all the children of welfare recipients use food banks. Well over 600,000 will not get anything from this plan because their parents are not working.

Those in food banks have concerns about the implementation of this bill and this was alluded to earlier by Lynne Toupin. First, what will be the response of the provinces? Because it will be a benefit delivered monthly, there is a real chance the benefit will be deducted from welfare cheques. John Oldring, Alberta's Minister of Social Affairs, was this summer publicly contemplating similar deductions with the proposed benefits.

Furthermore, provinces may factor the child benefit into a calculation of welfare rates. We feel it is incumbent upon the Senate and the Government of Canada to ensure that Canada's poor cease to be victims of intergovernmental buck passing and cost cutting. The Senate, if it feels it must pass this horrendous piece of legislation, must seek assurances that neither of the above-mentioned practices by the provinces and territories will occur. Furthermore, all levels of governments should sign agreements to this effect and the situation should be closely monitored thereafter.

Les dirigeants et les bénévoles travaillant dans les banques alimentaires sont particulièrement outrés par la manière dont le gouvernement envisage de mettre en vigueur le projet de loi C-80.

D'après le projet de loi, les familles à faibles revenus devraient recevoir des chèques contenant des augmentations à partir du mois de janvier. Peu après, ils vont recevoir le dernier versement de crédit d'impôt de l'année passée au mois de mars. Il ne sera pas évident à ces familles, avant le mois de novembre, que les versements du fameux programme du crédit d'impôt ne viendront plus.

Si le projet de loi C-80 est adopté, le gouvernement doit s'engager à communiquer immédiatement avec ces familles à faibles revenus les informant d'une façon explicite que l'ancien programme n'existe plus. Sinon, les banques alimentaires se sentiront obligées d'informer la population utilisant ses services de ce qu'on doit appeler une pratique malhonnête du gouvernement.

As the national spokesperson for the Canadian Association of Food Banks, I, in the course of my work day, hear food bank operators' varied points of view on all manner of social ills. One area of consensus is around their view of govern-

*[Traduction]*

accessibles et de services de garderie abordables, autant d'éléments que le gouvernement fédéral n'appuie pas adéquatement.

Ce projet de loi ne contient rien pour les assistés sociaux et, pour cette seule raison, devrait être rejeté. La dure réalité de cette négligence des assistés sociaux, c'est que presque tous les enfants des assistés sociaux fréquentent les banques d'alimentation. Au-delà de 600 000 enfants ne retireront rien de ce programme, parce que leurs parents de travaillent pas.

Comme Lynne Toupin l'a souligné tout à l'heure, la mise en oeuvre de ce projet de loi inquiète les personnes qui oeuvrent dans les banques d'alimentation. Pour commencer, quelle sera la réaction des provinces? Comme il s'agira d'une prestation versée chaque mois, il se pourrait fort bien que le montant de ces prestations soit déduit des chèques d'aide sociale. Cet été, John Oldring, ministre des Affaires sociales de l'Alberta, envisageait de telles réductions.

De plus, les provinces peuvent tenir compte des prestations pour enfants dans le calcul des taux de prestations d'aide sociale. À notre avis, il incombe au Sénat et au gouvernement du Canada de veiller à ce que les pauvres du Canada cessent d'être victimes des querelles juridictionnelles et des réductions de coûts. S'il estime qu'il doit adopter cette horrible mesure législative, le Sénat doit obtenir la garantie que ni les provinces ni les territoires ne recourront aux pratiques susmentionnées. De plus, tous les paliers de gouvernement devraient signer des ententes à cette fin, et on devrait suivre la situation de près par la suite.

The administrators and the volunteers working in the food banks are particularly infuriated by the manner in which the government plans to implement Bill C-80.

According to the legislation, low-income families would receive larger cheques beginning in January. A little while after that, in March, they would receive the final tax credit payment from last year. These families will not know until November that payments under the notorious tax credit program will no longer be coming.

If Bill C-80 is passed, the government must undertake to contact these low-income families immediately and inform them explicitly that the old program no longer exists. Otherwise, the food banks will feel obliged to inform the population using its services for what we must call a dishonest government practice.

En tant que porte-parole de l'Association canadienne des banques alimentaires, j'entends, dans le cadre de mes fonctions, les différents points de vue des dirigeants de banques alimentaires sur toutes sortes de problèmes sociaux. Tous

*[Text]*

ments, particularly the federal government. Why do government actions, or lack thereof, make our work harder in food banks? Food bank operators and volunteers are sick and tired of the old excuses put forward by government. The comments of the Moisson Basses-Laurentides, a food bank north of Montreal, are typical and illustrate this frustration. He says that Benoit Bouchard says there is no money for a national daycare program, but somewhere that same government finds close to \$5 billion to buy helicopters. He might have gone on to add that in regards to fiscal policy, the 1992 federal budget, for example, contained surtax reductions which will cost the government \$6.6 billion in lost revenue through 1996-97, and the largest tax savings would go to larger income earners.

Everywhere in Canada the story is the same: More and more people showing up at food banks and government inaction in the face of this reality. In Toronto, the central food bank indicates that 185,000 children and youths—one in seven in the greater Toronto area and one in five in Metro proper—have had to depend on food assistance in the past year. In Edmonton, in the first eight months of this year, 72,000 individuals were served, and of that number, 25,000 were under the age of 12.

In March 1992, we collected the following statistics. I must caution that they represent a snapshot and as such could vary from month to month. In Calgary, 45 per cent of the people served in the month of March were children under the age of 18; in Saint John, New Brunswick, 30 per cent; in Fredericton, New Brunswick, 60 per cent; Glace Bay, Nova Scotia, 44 per cent; Sydney, Nova Scotia, 57 per cent; Truro, Nova Scotia, 39 per cent; Halifax, Nova Scotia, 38 per cent; Charlottetown, Prince Edward Island, 53 per cent; Bathurst, New Brunswick, 66 per cent; Saskatoon, Saskatchewan, 56 per cent; Regina, Saskatchewan, 45 per cent; Ottawa, Ontario, 40 per cent; Melfort, Saskatchewan, 59 per cent; Red Deer, Alberta, 43 per cent; and Vancouver, B.C., 29 per cent. These cold numbers do not do justice to the misery of the poor who in order to survive must rely on food banks. Bill C-80 is an equally sterile monument to another missed opportunity to seriously address poverty and hunger in this very wealthy country.

*[Traduction]*

s'entendent cependant sur leur vision des gouvernements, surtout du gouvernement fédéral. Pourquoi les actions, ou le manque d'actions du gouvernement, nous rendent-ils la vie plus difficile dans les banques alimentaires? Les dirigeants et les bénévoles qui travaillent dans les banques alimentaires sont écoeurés de se faire servir les mêmes excuses par le gouvernement. Les observations du représentant de Moisson Basses-Laurentides, une banque d'alimentation du nord de Montréal, sont typiques et traduisent bien cette frustration. Il dit que tandis que Benoît Bouchard déclare que le gouvernement n'a pas d'argent pour un programme national de garderies, curieusement, ce même gouvernement trouve près de 5 milliards de dollars pour acheter des hélicoptères. Il aurait pu ajouter qu'en ce qui concerne la politique financière, le budget fédéral de 1992, par exemple, prévoyait des réductions de surtaxes qui coûteront au gouvernement 6,6 milliards de dollars en pertes de recettes d'ici 1996-1997, et que les plus importantes épargnes fiscales iront aux travailleurs qui ont des revenus élevés.

L'histoire se répète partout au Canada. De plus en plus de gens se tournent vers les banques alimentaires, sans que le gouvernement réagisse. À Toronto, la banque d'alimentation centrale rapporte que l'an dernier, 185 000 enfants et adolescents, soit un jeune sur sept dans la région du Grand Toronto, et un jeune sur cinq dans la région métropolitaine, ont compté sur l'aide des banques alimentaires. À Edmonton, au cours des huit premiers mois de l'année, les banques alimentaires ont nourri 72 000 personnes, dont 25 000 enfants de moins de 12 ans.

En mars 1992, nous avons compilé les statistiques suivantes. Je dois préciser qu'il s'agit d'un instantané et qu'il pourrait donc y avoir des changements d'un mois à l'autre. En mars dernier, les enfants de moins de 18 ans ont représenté 45 p. 100 de la clientèle des banques d'alimentation de Calgary, 30 p. 100 de la clientèle de Saint John, au Nouveau-Brunswick, 60 p. 100 de la clientèle de Fredericton, au Nouveau-Brunswick, 44 p. 100 de la clientèle de Glace Bay, en Nouvelle-Écosse, 57 p. 100 de la clientèle de Sydney, en Nouvelle-Écosse, 39 p. 100 de la clientèle de Truro, en Nouvelle-Écosse, 38 p. 100 de la clientèle de Halifax, en Nouvelle-Écosse, 53 p. 100 de la clientèle de Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard, 66 p. 100 de la clientèle de Bathurst, au Nouveau-Brunswick, 56 p. 100 de la clientèle de Saskatoon, en Saskatchewan, 45 p. 100 de la clientèle de Regina, en Saskatchewan, 40 p. 100 de la clientèle d'Ottawa, en Ontario, 59 p. 100 de la clientèle de Melfort, en Saskatchewan, 43 p. 100 de la clientèle de Red Deer, en Alberta, et 29 p. 100 de la clientèle de Vancouver, en Colombie-Britannique. Ces chiffres crus ne parviennent pas à décrire toute la misère des pauvres qui dépendent des banques d'alimentation pour survivre. Le projet de loi C-80 est une autre occasion ratée de se



[Text]

For the past 10 years, community food bank operators across the country have been waiting for a major initiative to address the changing face of poverty. Bill C-80 is not the response we have been waiting for. In the way that it ignores food bank experiences, Bill C-80 tells our member food banks that the federal government neither values nor possibly even believes in the seriousness of the work we are doing.

Canada needs a variety of policies to address the needs of children and their families. The trend of government policy has been toward abandoning poor families to further impoverishment and the degradation of having to frequent food banks. Window dressings such as Bill C-80 cannot hide, but rather underline the poverty of thought and action by the current government.

I thank you for the occasion to have a chance to appear before you, and I would be more than happy to answer questions at this time.

**Le sénateur Hébert:** Si cela peut vous rassurer, bien vous n'êtes pas le seul organisme qui ait été invité à la dernière minute.

C'est le cas des neuf témoins que nous avons entendus ou que nous entendrons. Neuf témoins en tout et partout, c'est là limite que l'on nous a imposée.

The previous witness made a formal protest about this cavalier way of treating serious organizations representing those Canadians who have no voice: children, mothers and the poor. In spite of the fact that it profoundly annoys my colleagues at the front, I must apologize in the name of my colleagues on this side, apologize for giving you so little time to prepare yourself to come here, and apologize for this charade that has nothing to do with the normal process of public consultation that could result in improving a bad bill, which you called an horrendous piece of legislation. The government does not want to listen to you or to anyone.

As a matter of fact, I learned a few minutes ago that the Senate has officially been recalled for next Tuesday, which means that Bill C-80 will become law the following day. October the 14th will then go down in history as the day the principle of universality was crushed and Canada's family allowance system altered for the worse. There is nothing you can do about it, and there is nothing the opposition can do for the moment.

[Traduction]

pencher sérieusement sur le problème de la pauvreté et de la faim dans ce pays très riche.

Les dirigeants des banques d'alimentation de tout le pays attendent depuis dix ans une initiative importante pour s'attaquer au nouveau visage de la pauvreté. Le projet de loi C-80 n'est pas la réponse qu'ils attendaient. De la façon dont il ignore les expérience des banques alimentaires, le projet de loi C-80 dit aux banques d'alimentation qui font partie de notre association que le gouvernement fédéral n'accorde aucune valeur au travail que nous faisons, et ne croit pas à son importance.

Le Canada a besoin de diverses politiques pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles. Les politiques gouvernementales ont tendance à laisser les familles pauvres devenir encore plus pauvres et à leur imposer l'humiliation d'avoir à fréquenter les banques d'alimentation. Des mises en scène, comme le projet de loi C-80, ne parviennent pas à cacher mais seulement à faire ressortir la pauvreté d'idées et d'actions de la part du gouvernement actuel.

Je vous remercie de m'avoir permis de comparaître devant vous. Je répondrai avec plaisir à toutes vos questions.

**Senator Hébert:** That may reassure you, even though you are not the only organization to be called to appear at the last minute.

All of the nine witnesses that we have heard or will hear found themselves in the same situation. Nine witnesses, no more, no less—this is the restriction they forced on us.

Le témoin précédent a clairement protesté contre cette façon cavalière de traiter des organismes sérieux qui représentent les Canadiens n'ayant aucune voix au chapitre: les enfants, les mères et les pauvres. Bien que cela ennuie profondément mes collègues, en avant, je dois, au nom de mes collègues de ce côté-ci, m'excuser pour vous avoir donné si peu de temps pour se préparer à venir ici. Je dois m'excuser également pour cette charade, qui n'a rien à voir avec le processus habituel de consultation publique qui pourrait permettre d'améliorer un projet de loi mauvais, que vous avez qualifié d'horrible. Le gouvernement ne veut écouter ni vous ni personne d'autre.

En fait, j'ai appris il y a quelques instants que le Sénat a officiellement été rappelé mardi prochain, ce qui signifie que le projet de loi C-80 entrera en vigueur le lendemain. Le 14 octobre sera donc consigné dans l'histoire comme le jour où le principe de l'universalité a été écrasé et le régime d'allocations familiales du Canada a été modifié pour le pire. Vous n'y pouvez rien, et l'opposition n'y peut rien pour l'instant.

## [Text]

Je suis désolé mais je n'ai pas le courage de jouer le jeu et de vous poser des questions comme si vos réponses pouvaient atteindre l'esprit ou le cœur du gouvernement.

**Senator Di Nino:** Thank you for your presentation, Mr. Kinlock. One can only admire your efforts and those like you who make life a little easier for a lot of people across our country.

The supplement is an area which has been criticized by a number of people. I am not talking about the amount, but I understand one of the reasons this was put into place is because the working poor—that is an awful term, but it is a reality—have more expenses than individuals who may not be working, such as welfare recipients. I gather you do not agree that is a valid reason why one should get more money than the other.

**Mr. Kinlock:** I have a couple of things to say about that. First of all, if the working poor are having a hard time getting along—and they are—looking at things such as the minimum wage would be a more effective way of trying to address these kinds of issues than a supplement. If both parents are working 40 hours a week and then at night they have to line up at a food bank, there is something wrong there. It is not because they are trying to rip off their local food bank. They are not making enough money to make ends meet. What does that say about the minimum wage rate and the cost of housing? This \$500 benefit is proposed in such a cumbersome way that it does not address the real issues.

**Senator Di Nino:** I agree with you that minimum wage should go up, but that is another issue.

I want to ensure that one recognizes that those who get up in the morning to buy street car tickets or subway tokens and may have to buy an extra pair of shoes are being recognized by this bill as a group of Canadians requiring a little more money. Whether the system is efficient or not is another subject.

My last comment deals with the report called "The 1992 Budget and Child Benefits: A Report by the National Council of Welfare, Autumn 1992". I will be selective because we are all selective. One of the problems with these hearings is that you use one example and I use another. I will admit in all honesty that there are criticisms here. Aside from the criticisms, however, let me read the first sentence of the report. It says:

One of the striking features of the proposed new child tax benefit is that the vast majority of families would be better off under the new system than they are under the current system.

## [Traduction]

I am sorry but I no longer have the strength to play the game and ask you questions as though your answers might reach the hearts or the minds of the government.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie de votre exposé, M. Kinlock. On ne peut qu'admirer vos efforts et ceux d'autres personnes comme vous qui ont rendu la vie un peu plus facile pour beaucoup de gens dans tout le pays.

Le supplément du revenu gagné est un aspect qu'un certain nombre de personnes ont critiqué. Je ne parle pas du montant du supplément, mais je crois savoir qu'une des raisons pour lesquelles ce supplément a été établi, c'est que les travailleurs pauvres—c'est une expression horrible, mais qui décrit bien la réalité—ont plus de dépenses que les personnes qui ne travaillent pas, comme les assistés sociaux. Si je comprends bien, vous n'êtes pas d'accord pour dire qu'il s'agit d'une raison valable pour qu'une personne obtienne plus qu'une autre.

**M. Kinlock:** J'ai quelques arguments à faire valoir à ce sujet. Tout d'abord, si les travailleurs pauvres ont du mal à survivre—et c'est le cas—un moyen plus efficace de tenter de régler leurs problèmes serait d'examiner des questions comme le salaire minimum au lieu d'un supplément. Si les deux parents travaillent 40 heures par semaine et que, le soir, ils doivent faire la queue devant la banque d'alimentation, c'est qu'il y a quelque chose qui cloche. Ils n'essayent pas d'escroquer la banque d'alimentation de leur localité; le fait est qu'ils ne gagnent pas suffisamment d'argent pour joindre les deux bouts. Quelle idée cela donne-t-il du salaire minimum et du coût du logement? Cette prestation de 500 \$ est proposée d'une façon si maladroite qu'elle ne s'attaque pas aux vrais problèmes.

**Le sénateur Di Nino:** Je conviens avec vous qu'il faudrait hausser le salaire minimum, mais il s'agit là d'une autre question.

Je voudrais m'assurer que ce projet de loi reconnaisse que ceux qui se lèvent le matin pour aller acheter des billets de tramway ou de métro et qui doivent peut-être s'acheter une paire de chaussures supplémentaire ont besoin d'un peu plus d'argent. Que le régime soit efficace ou non, c'est là une autre question.

Ma dernière observation porte sur le rapport intitulé *Le budget de 1992 et les prestations pour enfants: Rapport du Conseil national du bien-être social, automne 1992*. Je serai sélectif, car nous le sommes tous. Un des problèmes que posent ces audiences-ci, c'est que vous utilisez un exemple et que j'en utilise un autre. J'admettrai en toute honnêteté que j'ai des critiques à formuler. Mis à part ces critiques, toutefois, permettez-moi de lire la première phrase du rapport. Elle dit:

La nouvelle prestation pour enfants proposée a pour caractéristique frappante qu'elle serait plus avantageuse pour la grande majorité des familles que le régime actuel.



[Text]

Do you want to comment on that? Is that a lie?

**Mr. Kinlock:** There are other factors that make it worse. In my presentation, I alluded to the cutbacks that the federal government has implemented with regard to fiscal policy, which are working for the benefit of those who are better off in Canadian society. In this very proposal, the child care deduction, the report said that this would ultimately benefit higher income earners. That is a worrisome trend in federal policy towards abandoning the poor because the \$500 supplement is nothing compared to the lack of a national daycare strategy and cutbacks that have taken effect right across the board.

**Senator Di Nino:** The \$500 is only one part of the program. This quote was from the National Council of Welfare. The document is available. The quote was all inclusive and not selective about any one of the components. It says "...that the vast majority of families would be better off..." I agree that there are criticisms about certain things. I admit that and I think that is the fair thing to do. What I am trying to say is that there is a lot of sympathy for what you are saying. None of us are blind. All of us have feelings. We are talking about an issue and dealing with one component. It is not perfect and it is not enough, but an organization—I assume an organization with a great deal of respect—has made the statement that a vast majority of the families would be better off.

**Mr. Kinlock:** But that is one line taken out of a report that is highly critical of the benefit overall and with regard to what they call the regressive elements in it. You read one line. I would implore you to go and look at the rest of the document, if you have not already done so, because it is quite critical.

**Senator Di Nino:** I admit that I am being selective. One of the problems we have when we are trying to make a point—we all do it, and it is not a criticism to you but a criticism to all of us—we tend to use extremes and that piece of the dialogue which suits our purposes. Frankly, I do not think it suits anyone's purpose. I was attempting to make the point that there are some good things about this bill. It is very seldom that we hear from a witness opposed to the bill that those things exist.

**Senator Stanbury:** I do not wish to comment on the use of one sentence. It shows the nature of the penalty we pay for being diplomatic.

**Mr. Kinlock,** I have a great admiration for the work you do and the organization you represent. My attitude has come around from early days when I felt just terrible that there were food banks. I thought that was an insult to Canadian people. I

[Traduction]

Voulez-vous faire une observation à ce sujet? Est-ce un mensonge?

**M. Kinlock:** Il y a d'autres facteurs qui la rendent pire. Dans mon exposé, j'ai mentionné les compressions que le gouvernement fédéral a effectuées à l'égard de sa politique fiscale et qui sont avantageuses pour les nantis au Canada. Le rapport dit que cette même proposition, la déduction pour frais de garde, profiterait en fin de compte aux familles à revenu plus élevé. La politique fédérale a une tendance inquiétante, soit d'abandonner les pauvres, car le supplément de 500 \$ n'est rien si l'on tient compte de l'absence d'une stratégie nationale sur les garderies et des compressions qui ont été effectuées dans tous les domaines.

**Le sénateur Di Nino:** Les 500 \$ ne constituent qu'une partie du programme. Cette affirmation vient du Conseil national du bien-être social, dont on peut se procurer le rapport. Cet extrait du document concerne tous les aspects de la prestation, et non pas un en particulier. Il dit: «... qu'elle serait plus avantageuse pour la grande majorité des familles...» Je conviens qu'on critique certains aspects. Je l'admets et j'estime qu'il est juste de le faire. Là où je veux en venir, c'est que vos propos soulèvent beaucoup de compassion. Personne d'entre nous n'est aveugle. Nous avons tous des sentiments. Nous traitons d'une question et, notamment d'un aspect lié à cette question. Il n'est pas parfait et pas suffisant, mais un organisme—qui, je le présume, inspire beaucoup de respect—a déclaré que la prestation serait plus avantageuse pour la grande majorité des familles.

**M. Kinlock:** Mais il s'agit d'une ligne d'un rapport qui est très critique à l'égard de l'ensemble de la prestation et de ce que les auteurs considèrent comme ses éléments régressifs. Vous n'avez lu qu'une ligne. Je vous implore d'examiner le reste du document, si vous ne l'avez pas déjà fait, car il est très critique à l'égard de la prestation pour enfants.

**Le sénateur Di Nino:** J'admets avoir été sélectif. Un des problèmes que nous rencontrons lorsque nous tentons de faire valoir un argument—nous agissons tous ainsi; cette critique ne s'adresse pas uniquement à vous, mais à nous tous—c'est que nous avons tendance à utiliser des exemples extrêmes et des propos qui servent nos fins. Franchement, je ne crois pas que cette attitude serve les fins de qui que ce soit. Je tentais de faire valoir que ce projet de loi est positif à certains égards. Il est très rare que nous entendions un témoin qui s'oppose au projet de loi parler de ces aspects positifs.

**Le sénateur Stanbury:** Je ne désire pas faire d'observations sur l'utilisation d'une seule phrase. C'est le prix à payer pour être diplomate.

**M. Kinlock,** j'ai beaucoup d'admiration pour le travail que vous faites et pour l'organisme que vous représentez. J'ai changé d'attitude depuis les premiers temps, lorsque je me sentais absolument bouleversé de savoir qu'il y avait des

*[Text]*

am still ashamed that it is necessary for us to have food banks, but I have come to learn enough about the way you operate and how important you are to the people of Canada that I have developed a great admiration. I wish I could see some way in which we could put you out of business.

I appreciate that you have made some comments along this line in answer to Senator Di Nino, but could you give us some thoughts as to how we could deal humanely and in a dignified way with the people your group serves?

**Mr. Kinlock:** I can only address that question in a general way given our time limitations. We must realize that there are economic changes going on in this country which are relegating a large number of people to the sidelines. These people, along with certain industries that Canada will probably no longer see again, are being told, "Well, sorry, you do not fit into our plans." Are we to accept that type of situation? I hope not. If we say to millions of Canadians, "No, we will not provide you with a job," then it is incumbent upon the people who have the access to the resources to ensure that the poor have the means to survive and they are not forced to show in a publicly humiliating fashion that they are not even able to feed themselves. This is an horrific situation, and I would second what you said about putting ourselves out of business.

Food banks have been around in their modern vestige since 1981 when one was opened in Edmonton. No one would ever have foreseen a situation such as we have today where there are close to 400 food banks—along with other food distributing programs—across the country. No one likes this situation, and in fact government policy has mandated that we will most likely expand. I am afraid that Bill C-80 would fall into that category.

**Senator Bosa:** Senator Di Nino asked a question twice or three times concerning the \$500 benefit for persons who seek employment or who find a job. This concerns me. He phrased his questions to imply that this \$500 benefit is there to assist these people because they have more expenses than people who stay at home and do not have a job because they have to travel back and forth. However, I understand this \$500 benefit to be an incentive—not simply to offset the expenses of a welfare recipient who gained employment and had to travel to and from work—for them to find a job. Is your understanding the same as mine, or am I misunderstanding this benefit?

*[Traduction]*

banques d'alimentation. J'estimais que c'était une insulte pour les Canadiens. J'ai toujours honte d'admettre que le Canada est obligé d'avoir des banques d'alimentation, mais j'en ai finalement appris suffisamment sur leur fonctionnement et sur leur importance pour les Canadiens que j'ai développé une grande admiration pour des organismes de ce genre. Je souhaiterais pouvoir trouver un moyen de les faire disparaître.

Je vous sais gré d'avoir fait quelques observations dans cet ordre d'idées en répondant au sénateur Di Nino, mais pourriez-vous nous expliquer un peu comment nous pourrions aider humainement, et dans la dignité, les personnes qui s'adressent à votre groupe?

**M. Kinlock:** Étant donné le peu de temps dont nous disposons, je ne peux aborder cette question que d'une manière générale. Nous devons nous rendre compte que les changements économiques qui s'opèrent dans notre pays ont pour effet de reléguer au second plan un grand nombre de Canadiens. On leur dit, ainsi qu'à certaines industries que le Canada ne verra probablement plus jamais: «Nous regrettons, mais vous ne cadrez pas avec nos projets.» Devons-nous accepter une telle situation? J'espère que non. Si nous disons à des millions de Canadiens: «Nous ne vous donnerons pas d'emplois», il incombe alors à ceux qui ont accès aux ressources de s'assurer que les pauvres ont le moyen de survivre et ne sont pas obligés de montrer publiquement, d'une manière humiliante, qu'ils ne peuvent même pas se nourrir. C'est une situation horrible, et je vous appuie lorsque vous dites que notre organisme devrait disparaître.

La version moderne des banques d'alimentation existe depuis 1981, année où la première a ouvert ses portes à Edmonton. Personne n'aurait pu imaginer à cette époque qu'il y aurait aujourd'hui près de 400 banques d'alimentation—ainsi que d'autres programmes de distribution de nourriture—un peu partout dans le pays. Cette situation ne plaît à personne et, en réalité, la politique gouvernementale fait en sorte qu'elles prendront fort probablement de l'expansion. Je crains que le projet de loi C-80 n'y contribue.

**Le sénateur Bosa:** Le sénateur Di Nino a posé une question à deux ou trois reprises au sujet de la prestation de 500 \$ destinée aux personnes qui cherchent un emploi ou qui en trouvent un. Cet aspect me préoccupe. Il a formulé ses questions en sous-entendant que cette prestation de 500 \$ vise à aider ces personnes car, comme elles doivent se déplacer pour aller travailler, elles ont plus de dépenses que celles qui restent à la maison et qui n'ont pas d'emploi. Toutefois, je crois savoir que cette prestation de 500 \$ constituera un encouragement à trouver un emploi, et ne visera pas simplement à compenser les dépenses d'un assisté social qui a trouvé un emploi et qui doit se déplacer pour aller travailler. Voyez-vous cette prestation de la même façon que moi ou si je me trompe?



[Text]

**Mr. Kinlock:** The incentive is there to make people want to work. That is the ultimate goal; it will not work. In the context of high unemployment, it is especially insulting. It implies we have to kick people in the butts to get them to work. That is not the case. The job creation strategies of the government have failed to respond to the need of Canadians, and that is where we need to be looking, not at trying to get people out of bed in the morning, as the common stereotype would be.

**Senator Bosa:** It does not say that 10 per cent of this is allotted to you to pay for a street car ticket, bus fare, or whatever. It is a flat figure designed to encourage people who are on welfare to find a job. It is pretty difficult to separate what Senator Di Nino was trying to say, namely, that this \$500 will go towards alleviating the expenses for a person who has found a job, for example, the travelling expenses and all the expenses that person may incur as a result of getting that job.

**Mr. Kinlock:** That is not even true. You made me think of a point. It does not come in automatically on the first dollar you make; it is set at \$3,750. The reason it was set at that level is because it was supposed to take into consideration what, under provincial welfare systems, people were allowed to make before it is deducted dollar for dollar. So even when a welfare recipient is working in one of these jobs—and it may be minimal work but that person is still doing something and is gaining a salary—there is not even a recognition at that level. You have to make a certain amount before it is considered to be valid work. That undermines a lot of the logic right there.

**Senator Stanbury:** If I understand it—and our witness probably knows—that \$500 is not \$500 at the beginning; it grows to \$500 as you earn more.

**Mr. Kinlock:** That is right.

**Senator Stanbury:** So that it is only help to you after you have established enough so that you are earning at the top end of the scale. Is that right?

**Mr. Kinlock:** That is my understanding.

**Senator Di Nino:** That is not necessarily wrong. I am not sure that what Senator Bosa and I am saying is so different. We can pick on words, but that is not important. I agree that it is a great deal of money. But if someone works for one week and makes \$500 and does not have the recurring expenses the second week, the 15th week or the 22nd week, there is some justification for that as well.

**Senator Bosa:** We differ a bit in that you tend to phrase the question in a way to justify the fact that other people, for

[Traduction]

**M. Kinlock:** On accorde un encouragement aux gens pour qu'ils désirent travailler. C'est là son objectif ultime, mais il ne fonctionnera pas. Étant donné le taux élevé de chômage, c'est particulièrement insultant. Cela suppose que nous devons donner des coups de pied aux gens pour les faire travailler. Ce n'est pas ce qui se passe. Les stratégies de création d'emplois du gouvernement n'ont pas su répondre aux besoins des Canadiens. Ce sont ces stratégies que nous devons examiner, au lieu d'essayer de faire sortir les gens du lit le matin, comme le veut le stéréotype courant.

**Le sénateur Bosa:** On ne dit pas que 10 p. 100 de ce montant est accordé aux gens pour qu'ils paient un billet de tramway, d'autobus ou quoi encore. Il s'agit d'un montant fixe destiné à encourager les assistés sociaux à trouver un emploi. Il est très difficile de faire une distinction entre cela et ce que le sénateur Di Nino tentait de dire, à savoir que ces 500 \$ permettront d'alléger les dépenses d'une personne qui a trouvé un emploi, par exemple, ses dépenses de déplacement et toutes les autres dépenses qu'elle doit peut-être encourir parce qu'elle a trouvé cet emploi.

**M. Kinlock:** Cela n'est même pas vrai. Vous m'avez fait songer à un aspect. Ce montant n'est pas accordé d'office dès qu'on gagne un dollar; le seuil des gains est fixé à 3 750 \$, car on doit tenir compte du revenu minimal établi par les régimes provinciaux d'assistance sociale pour réduire progressivement la prestation. Alors, même lorsqu'un assisté social travaille — il peut s'agir d'un travail minime, mais il gagne tout de même un salaire—on ne reconnaît même pas ce travail. Il faut gagner un certain montant avant qu'on puisse considérer qu'il s'agit d'un travail valable. Cela défie beaucoup la logique.

**Le sénateur Stanbury:** Si je comprends bien—et notre témoin le sait probablement—ce montant de 500 \$ n'est pas accordé d'office. L'atteint à mesure qu'on gagne plus d'argent.

**M. Kinlock:** C'est exact.

**Le sénateur Stanbury:** Alors, ce montant ne peut aider une personne que lorsqu'elle a atteint le seuil de revenu. Est-ce exact?

**M. Kinlock:** C'est ce que je comprends.

**Le sénateur Di Nino:** Ce n'est pas forcément mauvais. Je ne suis pas sûr que les propos du sénateur Bosa et les miens soient fort différents. Nous pouvons jouer sur les mots, mais ce n'est pas important. Je conviens qu'il s'agit d'un gros montant d'argent. Mais si quelqu'un travaille pendant une semaine, touche 500 \$ et n'a pas les mêmes dépenses à encourir la deuxième, la 15<sup>e</sup> ou la 22<sup>e</sup> semaine, il y a une justification à cela également.

**Le sénateur Bosa:** Nous présentons les choses un peu différemment, en ce sens que vous avez tendance à formuler la

*[Text]*

example, poor people on welfare, are all getting the same because they are getting \$500. You are trying to justify that because the people who get a job will incur expenses and, therefore, they are entitled to receive an additional benefit because of that, if I understood the way you presented it.

**Senator Di Nino:** We could go on forever on this but my interpretation is that, for an individual whose costs are greater than another individual, that is being recognized. That is what I am saying.

**Senator Bosa:** I would accept that but if this benefit had a companion clause that said, "If your travelling expenses or expenses for getting a job amount to so much, then we will pay those expenses plus we will give you \$500 on a graduated scale." As was pointed out, you can reach \$500 upon reaching a certain amount of earned income. I could understand that to be a better way of targeting or encouraging a person to seek a position.

**Senator Di Nino:** I cannot put myself in the minds of the people who drafted this, but what you are suggesting would perhaps be seen as a restriction or a limitation on where one could spend the money. Maybe the person needs a new pair of pants or some shoes, or maybe just the fixing up of a car. As a principle, that is my interpretation of it.

Both you and I could be wrong, but my interpretation of it is that one of the components of it is to say that this person's expenses will be greater for such and such. Therefore, we would recognize that by allowing some additional compensation.

**Senator Hastings:** The witness indicated that there were 400 member associations?

**Mr. Kinlock:** No. There are 400 food banks in Canada, which would include Salvation Army outlets.

**Senator Hastings:** And there was just one in 1981?

**Mr. Kinlock:** One; in Edmonton.

**Senator Hastings:** Have you noticed an increase these last eight years?

**Mr. Kinlock:** We spend a lot of our time trying to keep track of food banks as they pop up. Normally we do that by keeping an eye on the media but there is always an increase. Last year we were at 372 and this year we stand at 400. By the end of year we will probably be over 400 easily.

**Senator Hastings:** You do not have a figure for 1984? For example, in 1981 there was one.

*[Traduction]*

question de façon à vouloir justifier le fait que d'autres personnes, par exemple, les assistés sociaux, obtiennent toutes le même montant, soit 500 \$. Vous tentez de justifier cela parce que les personnes qui trouvent un emploi auront des dépenses à engager et, partant, ont le droit de recevoir une prestation supplémentaire, si j'ai bien compris votre façon de présenter les choses.

**Le sénateur Di Nino:** Nous pourrions poursuivre la discussion éternellement, mais d'après mon interprétation, on reconnaît qu'une personne a plus de dépenses qu'une autre. C'est là où je voulais en venir.

**Le sénateur Bosa:** J'accepterais cette explication si cette prestation était accompagnée d'une disposition disant: «Si les dépenses de déplacement ou les dépenses encourues pour trouver un emploi s'élèvent à tel ou tel montant, nous paierons ces dépenses et nous vous remettrons progressivement un montant supplémentaire de 500 \$.» Comme on l'a souligné, on peut parvenir à 500 \$ après avoir atteint un certain montant de revenu gagné. Je pourrais comprendre qu'il s'agirait là d'un meilleur moyen de cibler le supplément ou d'encourager une personne à trouver un emploi.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne peux pas m'imaginer à la place des auteurs de ce projet de loi, mais votre proposition serait peut-être considérée comme une restriction sur la façon de dépenser cet argent. La personne aura peut-être besoin d'un nouveau pantalon ou de chaussures, ou simplement de faire réparer sa voiture. C'est l'interprétation que j'en fais.

Vous et moi sommes peut-être dans l'erreur, mais selon mon interprétation, un des aspects du supplément, c'est que les dépenses de cette personne seront plus élevées pour telle ou telle raison. Par conséquent, nous reconnaissons ce fait en lui accordant une compensation supplémentaire.

**Le sénateur Hastings:** Le témoin a-t-il dit qu'il y avait 400 associations affiliées?

**M. Kinlock:** Non. Il y a 400 banques d'alimentation au Canada, dont celles de l'Armée du Salut.

**Le sénateur Hastings:** Il n'y en avait qu'une en 1981?

**M. Kinlock:** Une à Edmonton.

**Le sénateur Hastings:** Avez-vous remarqué une augmentation de ce nombre ces huit dernières années?

**M. Kinlock:** Nous avons consacré beaucoup de temps à tenter de tenir un registre des banques d'alimentation à mesure qu'elles sont implantées. Habituellement, nous le faisons en consultant les médias, mais nous savons que leur nombre augmente toujours. L'année dernière, il y en avait 372 et, cette année, 400. D'ici la fin de l'année, il y en aura probablement bien plus de 400.

**Le sénateur Hastings:** Vous n'avez pas un chiffre pour 1984? Par exemple, il y en avait une en 1981.



[Text]

**Mr. Kinlock:** Not off the top of my head I don't have that. For 1984 I do not have the figures.

**Senator Hastings:** But it is increasing, is that what you are saying?

**Mr. Kinlock:** The major increase happened between 1988 and 1991. If you look at Quebec, for example, that is where there was a major increase at that time, too. That was partially in addition to the welfare level, too.

**The Acting Chairman:** That you Mr. Kinlock and the Canadian Association of Food Banks for appearing before us this afternoon.

The National Action Committee on the Status of Women are our next witnesses. Although the agenda indicates 8 p.m., we are advised that they were able to catch an earlier plane. If it is agreeable, we could reconvene at 6:15 and economize a lot of our evening. Is that agreeable?

**Senator Bosa:** Who is after them?

**The Acting Chairman:** That will be it for today.

With that, we will recess until 6:15 p.m.

The committee recessed until 6:15 p.m.

The committee resumed at 6:15

**The Acting Chairman:** Honourable senators, we have with us on behalf of the National Action Committee on the Status of Women, Janet Maher.

**Janet Maher, National Action Committee on the Status of Women:** Thank you. I am glad to be here, although it was a bit rushed getting here. I want to explain who the National Action Committee is. It is an independent coalition dedicated to equality and justice for all women. We are supported by some 550 member groups representing some 3 million women across the country, including national women's organizations, women's centres, local, regional and national women's advocacy and service delivery groups in the areas of health, health care, social services, education and training, housing, justice, aboriginal women's groups, child care and the women's committees of church groups, unions, and major political parties. We cover a broad spectrum. Volunteers from across the country coordinate research and lobbying, primarily at the federal level. From a feminist perspective, we are concerned with a wide range of women's concerns in the areas of social and economic policy and human rights. We are pleased to have this opportunity to review with you our concerns about Bill C-80. We argue against the adoption of the bill for a number of reasons which I shall try and summarize.

[Traduction]

**M. Kinlock:** Je ne me souviens pas des chiffres pour 1984.

**Le sénateur Hastings:** Mais vous dites que leur nombre augmente, n'est-ce pas?

**M. Kinlock:** L'augmentation importante s'est produite entre 1988 et 1991. Au Québec, par exemple, l'augmentation a également été forte à cette période-là. C'est en partie en raison du taux d'assistés sociaux.

**Le président suppléant:** Merci, M. Kinlock, de l'Association canadienne des banques alimentaires, d'avoir comparu devant le comité cet après-midi.

Les représentantes du Comité canadien d'action sur le statut de la femme seront nos prochains témoins. Bien que l'ordre du jour indique 20 heures, on nous informe qu'elles ont pu prendre l'avion plus tôt. Si vous en convenez, nous pourrions reprendre la séance à 18 h 15 et économiser une bonne partie de notre soirée. Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Le sénateur Bosa:** Quel témoin les suivra?

**Le président suppléant:** Ce sera tout pour aujourd'hui.

Sur ce, nous suspendons nos travaux jusqu'à 18 h 15.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 18 h 15.

Le comité reprend ses travaux à 18 h 15.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous recevons maintenant M<sup>me</sup> Janet Maher, du Comité canadien d'action sur le statut de la femme.

**Janet Maher, Comité canadien d'action sur le statut de la femme:** Merci. Je me réjouis d'être ici, quoique que je n'aie pas eu beaucoup de temps pour me préparer. Je tiens à vous expliquer ce qu'est le Comité canadien d'action. Il s'agit d'une coalition indépendante qui vise à obtenir l'égalité et la justice pour les femmes. Nous avons l'appui de quelque 550 groupes membres représentant environ trois millions de femmes de tout le pays, y compris des organisations nationales de femmes, des centres pour les femmes, des groupes locaux, régionaux et nationaux de revendication et de services pour les femmes dans les secteurs de la santé, des soins de santé, des services sociaux, de l'éducation et de la formation, du logement, de la justice, et de la garde d'enfants, des groupes de femmes autochtones, et les comités de femmes des groupes religieux, des syndicats et des grands partis politiques. Nous couvrons un large éventail d'activités humaines. Des bénévoles de tout le pays coordonnent des activités de recherche et de pression, principalement au palier fédéral. D'un point de vue féministe, nous nous intéressons à une vaste gamme de préoccupations féminines dans le domaine de la politique sociale et économique et des droits de la personne. Nous nous réjouissons de l'occasion qui nous est faite ici de vous faire part de nos réserves à l'égard du projet de loi C-80.

[Text]

I did not have time to prepare a new version of our presentation. My recommendations are in a slightly different format, but essentially they are in the brief we presented to the House of Commons a couple of months ago.

As we moved into the 1990s, many women in Canada thought we would be able to participate equally in the economic, social, political and cultural life of our country. That our government persists in enacting legislative measures which threaten any further gains and which continue to erode the social safety net, we think is an affront and indignity which leaves us questioning the commitment of the government to the basic ideals of equality and justice.

This presentation deals with the broader objectives rather than with the detailed provisions of Bill C-80. I will not limit my comments to the substance of Bill C-80, but shall talk about social programs in a broader context and particularly the impact of the erosion of social programs for women. It is our view that the changes to the system of children's benefits must be seen in the broader context of women's equality and the social safety net which we have come to believe distinguishes Canada from our neighbours. Following a brief review of our concerns with the proposal, I will argue for a rejection of Bill C-80 in favour of a much more limited revision of the existing provisions.

One of the major advantages that was promoted in the white paper released with the 1992 budget is that the objective of an integrated child benefit would be to get more assistance more easily to those who need it most. We find it difficult to establish how that proposal will be able to achieve any significant reduction in the rates of child poverty in this country for the following reasons: First on the question of adequacy, the basic benefit of \$1020 is exactly equivalent to what the sum of the family allowance and the refundable child tax credit would be for which a family would be eligible in 1993. That \$1020 compares with \$2775 which was recommended by your committee just over a year ago and \$3300 in 1988 dollars which was proposed, for example, by Judge George Thompson in his task force report for the Ontario Minister of Community and Social Services entitled "Transitions" which came out in 1988. It falls far short of the estimates provided by the Social Planning Council of Metropolitan Toronto about nine months ago, which estimated the basic yearly expense of raising a 12-year old child in Toronto at about \$5200. What we are talking about here is something that might be about 20 per cent of the basic expenses of raising a child.

[Traduction]

Nous sommes contre l'adoption du projet de loi pour un certain nombre de raisons que je vais essayer de vous résumer.

Je n'ai pas eu le temps de rédiger une nouvelle version de notre mémoire. Mes recommandations sont réunies sous une présentation légèrement différente, mais sont essentiellement tirées du mémoire que nous avons présenté à la Chambre des communes, il y a deux ou trois mois.

Avec les années 90, beaucoup de Canadiennes se sont mis à croire qu'elles pouvaient participer également à la vie économique, sociale, politique et culturelle de leur pays. L'insistance du gouvernement à mettre en oeuvre des mesures législatives qui compromettent tout nouveau progrès et qui réduit sans cesse davantage le filet de la sécurité sociale nous semble un véritable affront et nous fait nous interroger sur le sérieux de l'engagement du gouvernement à l'égard des idéaux fondamentaux de l'égalité et de la justice.

Le présent exposé porte davantage sur les objectifs généraux du projet de loi C-80 plutôt que sur ses diverses dispositions. Je ne vais pas limiter mes observations au contenu du projet de loi C-80, mais je vais parler du contexte général des programmes sociaux et notamment de l'incidence sur les femmes de l'érosion de ces programmes. Nous sommes d'avis que les modifications apportées au système des prestations pour enfants doivent être considérées dans le contexte général de l'égalité des femmes et du filet de sécurité sociale qui, croyons-nous, distingue le Canada de son voisin. Après un bref aperçu des préoccupations que nous inspire le projet de loi C-80, je vais en préconiser le rejet et l'adoption d'une réforme beaucoup plus restreinte des dispositions existantes.

L'un des principaux avantages que l'on faisait valoir dans le Livre blanc qui accompagnait le budget de 1992, c'est qu'une prestation intégrée pour enfants permettrait d'accorder plus facilement davantage d'aide aux personnes qui en ont le plus besoin. Nous avons du mal à comprendre comment ce projet de loi contribuera à réduire de façon significative la pauvreté parmi les enfants au Canada et cela, pour différentes raisons. D'abord, en ce qui concerne le montant de l'aide, la prestation de base de 1 020 \$ est exactement équivalente à ce qu'une famille admissible toucherait en 1993 en allocations familiales et en crédit d'impôt remboursable pour enfants. Ce montant est loin des 2 775 \$ recommandés par votre comité il y a à peine un peu plus d'un an et des 3 300 \$ (en dollars de 1988), par exemple, proposés par le juge George Thompson dans le rapport intitulé: «Transitions», que son groupe de travail a rédigé à l'intention du ministre des Services sociaux et communautaires de l'Ontario et qui a été publié en 1988. Il est nettement inférieur aux 5 200 \$ environ auxquels le *Social Planning Council of Metropolitan Toronto* estimait, il y a quelque neuf mois, ce qu'il en coûte au minimum par année pour s'occuper d'un enfant de 12 ans à Toronto. Ce montant



[Text]

The second issue is that the proposed earned-income supplement is targeted to a small band of working poor families with incomes between \$10,000 and about \$26,000, and the maximum is \$500. Aside from the minimal increase that represents, the restriction of that benefit to those who are gainfully employed does nothing for the more than 1 million children whose parents this year will depend for their income on either social assistance or unemployment insurance. Moreover, the earned-income supplement as proposed in Bill C-80 has the potential to legitimate a distinction between deserving and undeserving poor, a notion of the working poor as somewhat more deserving than those who are not gainfully employed or recipients of social assistance. While we recognize the impact of employment related expenses for low wage earners we think that those will be incurred for all working poor regardless of whether or not they have children and regardless of the number of children they have. Therefore, it is inappropriate to link that earned income supplement to a child benefit rather than, for example, to labour force participation or to a particular wage band regardless of the number of children.

Finally, without indexation the effect of the nominal increase for some families will be quite temporary as inflation both erodes the benefit amount and lowers the effective level of income eligibility threshold. So that specifically is on the structure of the benefit.

The second point I want to make is the one that addresses the question of universality. The claw-backs that we have seen over the past number of years have eliminated a certain component of universality of the family allowances. We think targeting the child benefit underlines the government's lack of commitment to universal social programs. The universal social support programs for children recognize, first of all, the social value of children and the contribution that parents make in child rearing. As well universality avoids the stigmatising labels associated with selective income-g geared programs. It is also more costly to administer an income-g geared program than a universal program. We are particularly concerned with the erosion because the maintenance of universal social programs actually promotes public support for the selective income-g geared programs which we also agree need to be implemented. Support for selective programs declines when upper and middle income families feel that their contribution to society has not been recognized.

[Traduction]

représente donc à peu près le cinquième des dépenses fondamentales nécessaires pour élever un enfant.

Ensuite, le supplément du revenu gagné est prévu pour un petit nombre de familles de travailleurs pauvres touchant un revenu variant de 10 000 \$ à 26 000 \$ environ, et le montant maximum en est de 500 \$. Étant donné que cette prestation est limitée aux familles de travailleurs, elle n'aidera nullement le million d'enfants au moins dont les parents vivront cette année de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage, sans parler de la hausse minime que ce supplément représente. En outre, le supplément du revenu gagné qui est proposé dans le projet de loi C-80 risque de légitimer qu'on établisse une distinction entre les pauvres méritants et les pauvres non méritants, notion voulant que les pauvres qui travaillent soient en quelque sorte plus méritants que ceux qui ne travaillent pas ou qui vivent de l'aide sociale. Nous reconnaissons que les dépenses liées à un emploi constituent un fardeau de plus pour les gagne-petit, mais nous estimons que cela vaut pour tous les travailleurs pauvres, qu'ils aient ou non des enfants et, dans le premier cas, quel que soit le nombre de leurs enfants. Il est donc inopportun de lier le supplément du revenu gagné à une prestation pour enfants plutôt que, par exemple, à la participation à la main-d'oeuvre active ou à une fourchette salariale en particulier, quel que soit le nombre des enfants.

Enfin, sans indexation, la hausse insignifiante que cela représentera pour certaines familles ne sera que très passagère, car l'inflation grugera la valeur de la prestation et abaissera le seuil réel d'admissibilité fondée sur le salaire. Cela tient donc spécifiquement à la structure de la prestation.

Le deuxième point que je veux faire valoir a trait à la question de l'universalité. Les dispositions de récupération auxquelles on a eu recours ces dernières années ont supprimé un certain aspect de l'universalité des allocations familiales. Nous croyons que le ciblage de la prestation pour enfants fait ressortir le manque d'engagement du gouvernement à l'égard des programmes sociaux universels. Les programmes sociaux universels de soutien pour les enfants reconnaissent tout d'abord la valeur sociale des enfants et la contribution que les parents apportent à la société en élevant des enfants. L'universalité permet en outre d'éviter les étiquettes infamantes associées aux programmes sélectifs fondés sur le revenu. En outre, un programme fondé sur le revenu coûte plus cher à administrer qu'un programme universel. L'érosion de l'universalité nous préoccupe tout particulièrement parce que le maintien de programmes sociaux universels encourage, en fait, la population à appuyer les programmes sélectifs fondés sur le revenu qui, nous en convenons aussi, doivent être mis en oeuvre. L'appui aux programmes sélectifs tend à diminuer lorsque les familles à revenu élevé ou moyen ont l'impression que leur contribution sociale n'est pas reconnue.

[Text]

Finally, the criticism that universal support programs for children are ineffectively targeted ignores the possibility of the recovery of a good portion of these benefits which has happened over the last number of years, I think since about 1981, through a progressive income taxation.

The next point is similar to the point of universality and that is that the combination of the targeting of the child benefit and the elimination of the nonrefundable child tax credit completely removes the tax recognition of the cost of raising children for middle- and upper-income families, effectively, if you like, abandoning the principle of horizontal equity or the principle that recognizes that it costs more to live with children than without children. While there is no doubt the greatest support should go to those with the greatest needs, it has also long been recognized that families with children have greater nondiscretionary demands on their incomes than persons without children. Bill C-80 would assess the tax burden for a middle-income family with two children and another childless family of equal income at exactly the same level when in fact the family with two children has much less discretionary income to purchase the services and goods it needs.

I want to talk about the public commitments that the government has made to women's equality and the connection with affordable, accessible and quality child care. Those are points that were also raised in our brief to the House of Commons committee. For many women to find and keep a reasonable paying job continues to be a major preoccupation. Women's full participation in the labour force continues to be compromised without adequate support through access to child care, to training and to a broader range of family support services. It is fairly clear that the statistics that come out either nationally or provincially in this country indicate more than one income is required to meet a family's basic needs. When you are talking about low-income families the situation is even more desperate, and the situation is also fairly clear that when more than one income is needed to meet the family's basic needs that family is also more likely to need outside support with other services, with services for its disabled, its elderly and other relatives who might once have been cared for within the family. When any of those support services are eliminated or reduced, women continue to find themselves forced to take responsibility by curtailing work in the paid labour force, by providing the greater bulk of direct service that is needed and by being an undervalued and underpaid labour force employed in the sector that provides most of these nurturing services for children and people with disabilities.

[Traduction]

Enfin, la critique voulant que les programmes universels de soutien pour les enfants ne sont pas bien ciblés ne tient pas compte de la possibilité de récupérer une bonne partie de ces prestations au moyen d'un impôt sur le revenu progressif, comme cela se fait depuis un certain nombre d'années, soit depuis 1981, je crois.

L'autre point que je veux faire valoir ressemble à celui concernant l'universalité, à savoir que le ciblage de la prestation pour enfants, allié à la suppression du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, fait que la fiscalité ne tient plus aucun compte des dépenses que les familles à revenu moyen et élevé doivent déboursier pour élever des enfants ou, si vous voulez, qu'on abandonne le principe de la parité horizontale voulant qu'il en coûte plus cher d'avoir des enfants que de ne pas en avoir. Il ne fait aucun doute que la plus grande partie de l'aide devrait aller aux familles les plus nécessiteuses, mais il est aussi reconnu depuis longtemps que les familles comprenant des enfants ont plus de dépenses obligatoires que les personnes sans enfant. Conformément au projet de loi C-80, le fardeau fiscal d'une famille à revenu moyen comprenant deux enfants serait considéré comme étant exactement le même que celui d'une famille sans enfant à revenu équivalent, alors que la famille avec enfants a, en fait, une moins grande partie de son revenu à consacrer à l'achat des services et des biens dont elle a besoin.

Je tiens à dire quelques mots au sujet des engagements que le gouvernement a pris publiquement à l'égard de l'égalité des femmes et de leur rapport avec l'établissement de bons services de garde accessibles à prix abordable. Nous en avons aussi parlé dans le mémoire que nous avons soumis au comité de la Chambre des communes. Une préoccupation importante de bien des femmes consiste encore à trouver et à garder un emploi raisonnablement rémunérateur. La participation pleine et entière des femmes à la main-d'oeuvre active continue d'être compromise par un soutien insuffisant au niveau des services de garde, des programmes de formation et d'un large éventail de services d'aide familiale. Les statistiques publiées au Canada au palier fédéral comme au palier provincial montrent assez bien qu'il faut plus d'un revenu pour satisfaire les besoins fondamentaux d'une famille. Dans le cas des familles à faible revenu, la situation est encore plus désespérée, et il est assez évident aussi que lorsqu'une famille a besoin de plus d'un revenu pour satisfaire ses besoins fondamentaux, elle risque d'avoir aussi besoin de différents services pour s'occuper de ses membres handicapés, âgés ou autres, dont elle se serait peut-être occupé elle-même autrefois. Lorsque ces services de soutien sont supprimés ou réduits, ce sont encore aujourd'hui les femmes qui sont obligées de prendre la relève aux dépens d'un emploi rémunéré et de fournir le gros des services nécessaires, et qui constituent en outre une main-d'oeuvre sous-évaluée et mal payée dans le secteur qui offre la plupart de ces services de soins des enfants et des personnes handicapées.



## [Text]

Within weeks of the release of the white paper on child benefits, therefore, Canadian women were quite disappointed to get news of the government's abandonment of its promise, now two elections old, of a national child care program, a further threat to women's equality. In spite of volumes of evidence on the centrality of a comprehensive child care program to an improvement in economic equality for women, the 1992 budget marks a step backwards for working families. Study after study has demonstrated that were it not for working mothers, more families would be living in or on the edge of poverty. Without more affordable child care spaces, mothers who are social assistance recipients are subject to a double whammy. Not only can they not go out to work but they will be ineligible for the earned income supplement available to their working poor sisters. The 1992 budget increase to the child care expense deduction does little to improve the supply of affordable child care for middle and upper income families at the same time as it provides an effective increase in the tax subsidy for higher income earners.

We suggest that the committee reconsider its support for Bill C-80 on the following grounds. We believe that the Government of Canada has a leadership role to play in financing social programs and we view the family allowance and the special allowances as part of that package of social programs. We think it is particularly important in matters relating to our most precious human resource, our children. We are concerned that the federal government debt reduction strategy is based on addressing short term objectives at the expense of eroding our longer term capacity to compete in the global economy. We believe the proposal cannot help but undermine the potential of a national child care program, other similar family supports and the government's commitment in child poverty by the year 2,000. It also flies in the face of commitments made to the children of Canada and the world by the Prime Minister when he hosted the World Summit for Children in New York in September 1990.

We believe that any further erosion of social programs in this manner could have significant implications for government credibility, particularly in an era of tensions in federal-provincial relations, the renewed debate on Aboriginal aspirations, and the very critical efforts of federal and provincial governments at this very moment in aid of national unity.

The more limited recommendations that I want to make—

## [Traduction]

À quelques semaines de la publication du Livre blanc sur les prestations pour enfants, les Canadiennes ont donc été très déçues d'apprendre que le gouvernement revenait sur sa promesse des avant-dernières élections d'établir un programme national de garderie, compromettant ainsi encore davantage la cause de l'égalité des femmes. Faisant fi de toutes les données qui prouvent que l'égalité économique des femmes passe par l'établissement d'un programme global de garde d'enfants, le budget de 1992 constitue un pas en arrière pour les familles de travailleurs. Des études successives montrent que si les mères ne travaillaient pas, un plus grand nombre de familles vivraient bel et bien sous le seuil de la pauvreté ou presque. Faute d'un nombre suffisant de places de garderie à prix abordable, la situation des mères bénéficiaires de l'aide sociale est doublement difficile. Non seulement elles ne peuvent pas travailler à l'extérieur de leur foyer, mais elles n'auront pas droit au supplément du revenu gagné dont bénéficieront leurs conjoints qui travaillent. La hausse de la déduction pour frais de garde d'enfants prévue dans le budget de 1992 ne contribue pas beaucoup à accroître le nombre des places de garderie à prix abordable pour les familles à revenu moyen et élevé, alors qu'elle augmente réellement le dégrèvement fiscal des travailleurs à revenu élevé.

Nous estimons que le comité devrait retirer son appui au projet de loi C-80 pour les raisons suivantes. Nous croyons que le gouvernement fédéral doit montrer l'exemple en finançant les programmes sociaux et nous considérons que les allocations familiales et les allocations spéciales font partie de cet ensemble de programmes sociaux. Nous estimons que cela vaut d'autant plus lorsqu'il s'agit de notre ressource humaine la plus précieuse, nos enfants. Nous regrettons que la stratégie fédérale de réduction de la dette repose sur des objectifs à court terme aux dépens de notre compétitivité à long terme au sein de l'économie mondiale. Nous croyons que le projet de loi ne peut que nuire à l'établissement d'un programme national de garderie et d'autres services similaires d'aide familiale et au respect, par le gouvernement, de son engagement à réduire la pauvreté parmi les enfants d'ici à l'an 2000. Il bat aussi en brèche les engagements que le premier ministre a pris à l'égard des enfants du Canada et du monde entier lorsqu'il a présidé le Sommet mondial pour les enfants, à New York, en septembre 1990.

Nous croyons que toute autre réduction de ce genre des programmes sociaux risque de miner considérablement le crédit du gouvernement, notamment au niveau des relations fédérales-provinciales, qui sont déjà tendues, du débat renouvelé sur les aspirations des autochtones et des efforts très importants que déploient en ce moment même les gouvernements fédéral et provinciaux en faveur de l'unité nationale.

Plus précisément, je tiens à faire les recommandations...

[Text]

**Senator Hastings:** What did you preface your remarks with?

**Ms Maher:** I suggest that you reconsider and in fact reject Bill C-80.

**Senator Hastings:** Reject it?

**Ms Maher:** Reject it completely. If you are not prepared to do that, I have some other recommendations and constructive proposals.

First, I want to suggest that to serve as a major tool in eliminating poverty, the amount of the child benefit has to be substantially increased. One constructive proposal would be to eliminate the regressive child care tax deduction and to direct the savings from that deduction to an enhancement of the value of the child benefit.

To maintain purchasing power, all child benefits and associated income eligibility thresholds must be fully indexed for inflation.

We recommend against the linking of the earned income supplement to the child benefit. For example, it could be replaced by a fully indexed low-income tax credit for all those who pay income tax, regardless of their employment status and regardless of the number of children they have.

There has to be a universal component restored to the child benefit. In the income tax system there has to be some recognition of horizontal equity for families with children.

Immediate steps must be taken to increase the supply of affordable and quality child care. Without that, none of the rest of it is going to make sense.

I am happy to answer any questions that you have.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Ms Maher. We will commence with Senator Hébert followed by Senator Bosa.

**Senator Hébert:** You mentioned at the very start you did not have much time to prepare this presentation. May we know exactly when were you invited to come here tonight?

**Ms Maher:** On Tuesday midday.

**Senator Hastings:** You had 48 hours' notice.

**Senator Hébert:** Is that a usual period of time in your sphere of activity?

**Ms Maher:** I am not sure what is usual any more. Once upon a time we used to be able to plan our presentations for several months, which is a great deal easier for groups like ours which are driven primarily by volunteers. As you probably know, Senator Hébert, we have only six staff for the whole

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Qu'avez-vous proposé en avant-propos à vos observations?

**Mme Maher:** J'estime que vous devriez reconsidérer votre position et rejeter, en fait, le projet de loi C-80.

**Le sénateur Hastings:** Le rejeter?

**Mme Maher:** Le rejeter complètement. Si toutefois vous n'êtes pas disposés à le faire, j'ai quelques recommandations et propositions constructives à vous présenter.

D'abord, je tiens à dire que pour vraiment contribuer à supprimer la pauvreté, la prestation pour enfant doit être considérablement accrue. On pourrait supprimer la déduction régressive pour frais de garde d'enfants et consacrer l'argent ainsi épargné à augmenter le montant de la prestation pour enfants.

Pour que le pouvoir d'achat soit préservé, toutes les prestations pour enfants et les seuils d'admissibilité fondés sur le revenu qui y sont associés doivent être entièrement indexés au coût de la vie.

Nous recommandons de ne pas lier le supplément du revenu gagné à la prestation pour enfants. On pourrait le remplacer, par exemple, par un crédit d'impôt à la compensation des faibles revenus qui serait entièrement indexé et dont bénéficieraient tous les contribuables, quels que soient leur situation d'emploi et le nombre de leurs enfants.

Il faut que la prestation pour enfants soit universelle. Il faut que la fiscalité reconnaisse d'une façon ou d'une autre la parité horizontale des familles avec enfants.

Il faut prendre immédiatement des mesures pour accroître le nombre de bonnes places de garderie à prix abordable. Sans cela, le reste n'aura pas de sens.

Je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup, M<sup>me</sup> Maher. La parole est d'abord au sénateur Hébert, puis au sénateur Bosa.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez signalé au tout début que vous n'aviez pas eu beaucoup de temps pour préparer cet exposé. Pouvons-nous savoir quand au juste vous avez été invitée à comparaître ici ce soir?

**M<sup>me</sup> Maher:** Mardi midi.

**Le sénateur Hastings:** Soit 48 heures d'avance.

**Le sénateur Hébert:** Est-ce la période habituelle dans votre sphère d'activités?

**Mme Maher:** Je ne sais plus ce qui est habituel. Il fut un temps où nous disposions de plusieurs mois pour préparer nos exposés, ce qui est beaucoup plus facile pour des groupes comme le nôtre qui comptent principalement sur le travail de bénévoles. Comme vous le savez probablement, sénateur



[Text]

national organization. We do not have the possibility of writing briefs, except by volunteers, so the timing is critical.

From my own point of view, the last half dozen times that I have been responsible for preparing a brief, I have had at least a month's notice in half of the cases and probably less than a week in the other half of the cases.

**Senator Hébert:** Nevertheless, in spite of this very short delay, your recommendations are all well thought out.

**Ms Maher:** As a matter of fact, we have had the position since 1976.

**Senator Hébert:** They should be considered by the government, but the government will not do so.

**Senator Bosa:** You are pessimistic tonight.

**Senator Hébert:** Yes, I am a bit pessimistic tonight.

As I have told all the other witnesses, I think you should know that no one in the government will listen to you. You are the ninth and the last organization we were allowed to invite to this 12-hour public hearing. Now the game is over. Yesterday, at 4.45 p.m. a motion moved by Senator Di Nino put an end to the normal process that had hardly started. I guess it will go down in history as the "Di Nino guillotine."

The first reaction of the opposition senators was not to participate in this hypocritical process. If we do participate, it is out of respect to dedicated people like yourself who still believe the Senate—now complacent servant of the government—can still listen to the people and groups like yours which bring constructive criticism to improve and amend bills. However, that is no longer true.

Next Wednesday, October 14, Bill C-80 will be passed without amendment, as if none of our nine witnesses had any serious suggestions to make. I am sorry that you were used in this travesty of the democratic process and we on this side apologize. That is all that I can say.

**Senator Bosa:** From your research, what are the major employment-related expenses which people encounter when trying to move from social assistance to employment? Does the earned-income supplement help to address these expenses?

**Ms Maher:** In Ontario, and I assume it is similar in other provinces, someone moving from social assistance normally receives some assistance for providing a wardrobe, a Metro pass or some similar assistance for transportation. The major issue for anyone who has children is to find somewhere that those children will be properly taken care of. In metropolitan

[Traduction]

Hébert, notre organisation nationale n'a que six employées. Comme nous ne pouvons rédiger des mémoires que grâce à des bénévoles, le facteur temps est extrêmement important.

Pour ma part, la dernière demi-douzaine de fois que j'ai eu à rédiger un mémoire, j'ai disposé d'au moins un mois dans la moitié des cas et probablement de moins d'une semaine dans l'autre moitié.

**Le sénateur Hébert:** En dépit du peu de temps dont vous avez disposé, vos recommandations sont néanmoins toutes bien pensées.

**Mme Maher:** En fait, elles reflètent la position que nous défendons depuis 1976.

**Le sénateur Hébert:** Le gouvernement devrait les examiner, mais il ne le fera pas.

**Le sénateur Bosa:** Vous êtes pessimiste, ce soir.

**Le sénateur Hébert:** Oui, je suis un peu pessimiste, ce soir.

Comme je l'ai dit à tous les autres témoins, vous devriez savoir que personne au gouvernement ne vous écoutera. Vous représentez la neuvième et dernière organisation que nous avons été autorisés à cette audience publique de 12 heures. Désormais, les jeux sont faits. Hier, à 16 h 45, le sénateur Di Nino a proposé une motion visant à mettre fin au processus normal à peine entamé. Je suppose que cela passera à l'histoire sous le nom de «guillotine Di Nino».

La première réaction des sénateurs de l'opposition a été de ne pas participer à ce processus hypocrite. Si nous y avons finalement participé, c'est par respect pour les gens conscients comme vous qui croient encore que le Sénat—désormais le serviteur complaisant du gouvernement—peut toujours les écouter et écouter les groupes comme le vôtre qui ont des critiques constructives à formuler pour améliorer et modifier les projets de loi. Toutefois, cela n'est plus vrai.

Mercredi prochain, le 14 octobre, le projet de loi C-80 sera adopté sans propositions d'amendement, comme si aucun de nos neuf témoins n'avait présenté de propositions sérieuses. Je regrette que vous ayez été le jouet d'un tel simulacre de processus démocratique et je vous présente les excuses de ce côté-ci du Sénat. C'est tout ce que je puis vous dire.

**Le sénateur Bosa:** Selon les résultats de vos recherches, quelles sont les dépenses relatives à l'emploi que doit assumer un assisté social désirant réintégrer le marché du travail? Le supplément du revenu gagné l'aide-t-il à faire face à ces dépenses?

**Mme Maher:** En Ontario, et j'imagine que c'est à peu près la même chose dans les autres provinces, un assisté social qui obtient un emploi reçoit généralement de l'aide pour renouveler sa garde-robe, se procurer une carte d'abonnement pour le transport en commun ou avoir recours à un autre mode de transport. Dans le cas d'un parent, il doit avant tout trouver

[Text]

Toronto the cost of that ranges from approximately \$4,500 per year to approximately \$14,000 a year, if one had to pay the full cost oneself. It costs \$14,000 for a infant in a centre-based program; \$4,200 would be the cost for a child who goes to school part-time but needs care for other parts of the day when the parents might be working.

My understanding is that at this moment the Ontario government makes available about \$500 as an immediate assistance for someone going from social assistance to a job. The longer term issues are related to child care.

**Senator Bosa:** What is your opinion of the effectiveness of this bonus of \$500 which will be gradually allotted to a person who finds employment on a graduated scale?

**Ms Maher:** It would not buy a Metro pass in Toronto. It will buy a little over half of a Metro pass. That is the monthly transit pass.

**Senator Bosa:** It will not be enough to do that?

**Ms Maher:** No. That costs \$68.

**Senator Bosa:** It is not much of an incentive for someone to move away from welfare to employment.

**Ms Maher:** I am not sure that money incentives are what get people off social assistance and into jobs. The notion of a job that has a future to it is more likely to get someone off social assistance and into a job. I have worked on the front lines in child care and in a number of other places and I cannot think of very many people who, given the chance of a job, would not jump at it whatever the situation, even if it were incredibly precarious work, even if were sewing in the Spadina garment district. The notion of having this as an incentive is bogus.

**Senator Stanbury:** The reason you suggest rejecting the bill is because it destroys horizontal equity. It destroys the whole principle of help for parents with the cost of raising children and sharing that cost with the whole community. That principle is now gone; is that your main objection?

**Ms Maher:** There are three objections. First, the notion that with \$1,020 a child will be able to purchase his or her own child care is a complete mockery of the situation. If we had child care that cheap, this would not be nearly the type of issue that it is. Adequacy is the first problem. Universality is also a problem. We are doing ourselves a disservice in the long-term taking away the family allowance.

[Traduction]

une place où ses enfants seront bien traités. Dans l'agglomération torontoise, les frais de garde d'enfants varient, allant d'environ 4 500 \$ à quelque 14 000 \$ par année, si le client doit, à lui seul, en assumer tous les frais. Il en coûte 14 000 \$ pour inscrire un nouveau-né dans un programme de garderie et 4 200 \$ pour un enfant qui fréquente l'école à temps partiel et qui a donc besoin de soins à certains moments de la journée, quand les parents sont au travail.

Je crois comprendre que le gouvernement ontarien offre à l'heure actuelle environ 500 \$ en aide immédiate aux assistés sociaux qui obtiennent en emploi. À plus long terme, c'est la garde des enfants qui cause des problèmes.

**Le sénateur Bosa:** D'après vous, cette prime de 500 \$ versée petit à petit à une personne qui se trouve un emploi serait-elle efficace?

**Mme Maher:** Elle ne permettrait pas d'acheter une carte d'abonnement au transport en commun à Toronto. Elle n'en couvrirait que la moitié du prix, et je parle ici de la carte d'abonnement mensuelle.

**Le sénateur Bosa:** La prime ne suffirait pas?

**Mme Maher:** Non, la carte coûte 68 dollars.

**Le sénateur Bosa:** Cela n'incite pas tellement les gens à quitter les rangs des assistés sociaux pour aller travailler.

**Mme Maher:** Je ne suis pas persuadée qu'une prime puisse inciter les assistés sociaux à réintégrer le marché du travail. La perspective d'un emploi offrant de réelles possibilités d'avenir y parviendrait mieux. D'après l'expérience que j'ai acquise en tant que travailleuse de première ligne dans des garderies et ailleurs, je pense que peu de gens ne saisiraient pas l'occasion de travailler, même si on leur offrait un emploi incroyablement précaire, comme un emploi dans les ateliers de couture de Spadina. La notion d'une prime offerte en guise d'incitation ne tient pas.

**Le sénateur Stanbury:** Vous recommandez que le projet de loi soit rejeté parce qu'il supprime l'équité horizontale. Il abolit tout le principe de l'aide financière offerte aux parents, grâce auquel la société assume une partie des frais d'éducation des enfants. Ce principe serait désormais aboli; est-ce bien là votre principale objection?

**Mme Maher:** Nous formulons trois objections. Premièrement, il est tout à fait ridicule de penser qu'une subvention de 1 020 \$ par enfant permettra de payer les frais de garde. Si les services de garderie coûtaient si peu, le problème n'aurait pas l'ampleur qu'il a aujourd'hui. Les services adéquats constituent donc le premier problème. L'universalité pose un deuxième problème. Comme nous le verrons à long terme, nous nous rendons un mauvais service en éliminant les allocations familiales.



[Text]

A number of my friends have actually received the family allowance cheque for their children all through the years, but have been taxed back on it. However, because they received that recognition they are happy to see us continue to provide social programs and target social programs for those who really need them.

The other situation goes back to the critique we had of the child care programs that were introduced by the government in 1984. The piece that stays with us is the child care tax deduction which is in fact much more of a subsidy to higher income people than to lower income people and does absolutely nothing for the supply. In this country eight out of 10 children have to rely on unlicensed, unregulated child care.

This summer a neighbour of mine had a fire in her house and her five-year-old was looking after her three-year old. Those situations will continue to happen.

**Senator Stanbury:** Recently in Toronto there was a story of a five-year-old who was a hero because he saved his three-year-old sister.

**Ms Maher:** That is an awful burden to put on children, don't you think?

**Senator Stanbury:** It is terrible.

The whole principle of universality was destroyed with the clawback provisions in the old age pension and in family allowance. The real problem with the legislation is that it fails to recognize that parents who have children, live an entirely different economic life than the people next door who have no children. The whole principle is to have sharing in the community and in society and we are destroying that entirely.

The other part that seems ridiculous is that we are dealing with limited funds. We all recognize that is the case and that we are trying to get the best bang for the buck that we can in terms of assistance to families, at least that is what we should be doing. Yet here we are giving the child care tax credit at a relatively high level and again favouring people with money rather than the people that we are supposed to be targeting.

**Ms Maher:** That is the point that I wanted to make about child care and the direction, which adds nothing to the supply of spaces.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, I would like to continue and I hate to see Ms Maher come up for a short visit. However, there may be many other questions. She is telling us exactly what the other witnesses have told us. We have heard nine witnesses and the only witnesses who had a good thing to

[Traduction]

Un certain nombre de mes amis ont reçu pendant de nombreuses années des chèques d'allocation familiale qu'ils devaient rembourser quand ils produisaient leur déclaration d'impôt. Toutefois, c'est justement parce qu'ils ont reçu cette reconnaissance qu'ils sont heureux de nous voir offrir des programmes sociaux et cibler les personnes qui en ont vraiment besoin.

L'autre problème remonte aux critiques formulées au sujet des programmes de garderies annoncés par le gouvernement en 1984. Ce que nous en retenons, c'est la déduction pour frais de garde d'enfants, qui ressemble beaucoup plus à une subvention offerte aux contribuables à revenu élevé qu'à une forme d'aide accordée aux citoyens à faible revenu et qui ne fait absolument rien pour régler le problème de l'offre dans ce domaine. Au Canada, huit enfants sur dix doivent compter sur les services de garderies non agréées et non réglementées.

Cet été, un feu s'est déclaré dans la maison d'une de mes voisines pendant que son enfant de cinq ans gardait son enfant de trois ans. Nous continuerons de voir ce genre de situations.

**Le sénateur Stanbury:** Récemment, à Toronto, on a entendu parler d'un enfant de cinq ans qui est devenu un héros après avoir sauvé la vie de sa petite soeur de trois ans.

**Mme Maher:** C'est un affreux fardeau à confier à un enfant, ne croyez-vous pas?

**Le sénateur Stanbury:** C'est terrible.

Tout le principe de l'universalité a été abolie par les dispositions de récupération des pensions de vieillesse et des allocations familiales. La véritable lacune de ce projet de loi, c'est de ne pas reconnaître le fait que les parents vivent une situation économique totalement différente de celle de leurs voisins qui n'ont pas d'enfants. Nous sommes en train d'abolir complètement le principe de l'universalité, selon lequel la communauté et la société partagent les frais.

L'autre aspect qui nous semble ridicule, c'est de ne disposer que d'un budget restreint. Nous reconnaissons tous la situation et nous cherchons à offrir le plus d'aide possible aux familles, compte tenu des fonds à notre disposition. Du moins, c'est ce que nous devrions faire. Pourtant, nous accordons le crédit d'impôt pour enfant à un niveau de revenu relativement élevé, ce qui favorise encore une fois les bien nantis au lieu des citoyens que nous sommes censés aider.

**Mme Maher:** Voilà le point que je voulais faire valoir à propos des garderies et de la direction dans laquelle nous nous dirigeons et qui ne fera rien pour accroître le nombre de places dans les garderies.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, je voudrais poursuivre la discussion et je regrette que l'intervention de Mme Maher soit si courte. Toutefois, il reste peut-être beaucoup d'autres questions. Mme Maher répète exactement ce que d'autres témoins nous ont dit. Nous avons entendu neuf

[Text]

say about the bill were the officials. They seem to have a slightly proprietary interest in the matter.

**Senator Cochrane:** You mentioned that the dismantling universality began with the clawback in 1989. Would you not agree that it began much earlier than that. Since 1974 family allowance benefits have been taxed back from many families.

**Ms Maher:** There is a difference between a tax back and a claw back. We have advocated giving the family allowance to everyone and then taxing it back. I do not find that problematic. A claw back means that not as much is given in the first place, and progressively lowering the thresholds at which it will be given. Families used to be able to count on that money. For many families that \$500, \$600 or \$700 probably meant the child had boots and mitts for the winter. That applied to many families, even families earning an income in the range of \$40,000 to \$50,000 a year.

**Senator Cochrane:** Let us go back to the idea of this \$500 incentive that you mentioned. Did I hear you say that women would prefer to remain on social assistance as opposed to entering the work force, that they would not accept this \$500 incentive? Would you rephrase that again?

**Ms Maher:** No, no. What I said is, first of all it is quite dangerous that this \$500 amount is targeted only to people who are gainfully employed. I think it is quite dangerous because it creates for me a distinction between deserving poor, those who work a little bit, and undeserving poor, those who for whatever reason either cannot find a job, are not able to work because they are people with disabilities or other kinds of things, or they cannot find child care at a rate that is a little bit less than what they are going to actually bring home by working.

**Senator Cochrane:** Would you prefer not to have this \$500 incentive at all?

**Ms Maher:** What I proposed is that instead of a \$500 earned income supplement that is tied to families with children, that we replace it with a low wage income supplement that is for everybody. For example, take someone who has been laid off from work. In Ontario, you have 500 lay-offs a day, more or less. Those people have been used to living on reasonable incomes for a long time and suddenly have to fig-

[Traduction]

témoins et les seuls qui ont émis des commentaires favorables à propos du projet de loi étaient des hauts fonctionnaires. Ils semblaient avoir un intérêt personnel dans ce dossier.

**Le sénateur Cochrane:** Vous avez mentionné que l'effritement du principe de l'universalité a commencé avec la récupération des prestations en 1989. Ne croyez-vous pas que cela a commencé bien avant. Depuis 1974, de nombreuses familles doivent rembourser leurs allocations familiales sous forme d'impôt.

**Mme Maher:** Il faut faire une distinction entre le remboursement des allocations sous forme d'impôt et la récupération. Nous nous sommes prononcés en faveur du versement des allocations familiales à tout le monde, puis du remboursement sous forme d'impôt dans certains cas. Je ne vois pas de problème là-dedans. Avec la récupération, on commence par verser des prestations qui sont, déjà au départ, inférieures, puis on réduit progressivement le niveau de revenu rendant les familles admissibles aux prestations. Les familles pouvaient auparavant compter sur cette aide financière. Une prestation de 500 \$, 600 \$ ou 700 \$ signifiait probablement que de nombreuses familles pouvaient acheter des bottes et des mitaines pour leurs enfants. Cela valait pour de nombreuses familles, mêmes pour certaines qui gagnaient un revenu de 40 000 \$ à 50 000 \$ par année.

**Le sénateur Cochrane:** Revenons à la prime de 500 \$ dont vous avez parlé. Vous ai-je bien entendu dire que les femmes préféreraient continuer de toucher de l'aide sociale plutôt que de réintégrer le marché du travail, qu'elles n'accepteraient pas la prime de 500 \$? Pourriez-vous reformuler votre déclaration?

**Mme Maher:** Non, non. Ce que j'ai dit, c'est que, premièrement, il est assez inquiétant de voir que cette subvention de 500 \$ ne s'applique qu'aux personnes exerçant un emploi lucratif. C'est inquiétant, parce que cela crée, à mon avis, une distinction entre les pauvres méritants, ceux qui travaillent un peu, et les pauvres non méritants, ceux qui ne peuvent trouver d'emploi pour une raison ou une autre, qui ne peuvent travailler à cause d'une incapacité ou d'un autre motif, ou encore qui ne peuvent trouver une garderie dont les frais seraient quelque peu inférieurs au salaire qu'ils rapporteraient à la maison.

**Le sénateur Cochrane:** Préférez-vous que cette prime de 500 dollars ne soit pas offerte du tout?

**Mme Maher:** Je propose de remplacer ce supplément du revenu gagné accordé aux familles avec des enfants par un supplément du revenu faible qui pourrait être versé à toutes les personnes admissibles. Prenons l'exemple d'un travailleur qui a perdu son emploi. En Ontario, on dénombre plus ou moins 500 mises à pied par jour. Ces gens, habitués depuis longtemps à vivre avec un revenu raisonnable, doivent tout



[Text]

ure out how to live without that, and they do not even have the advantage of that \$500.

**Senator Cochrane:** Of course, as you said yourself, you are mostly interested in a national child care program. You have been wanting this to happen for some time.

**Ms Maher:** I think it is part of the big picture. If you do not look at the whole picture, then it is difficult to tinker with the pieces.

**Senator Cochrane:** Is this why you would prefer to have this bill killed?

**Ms Maher:** I think it is part of the reason. The other part is the question of what are we talking about here when we are putting \$1,000 into someone's pocket and the cost of destroying universality and destroying the principle of horizontal equity in the name of giving people something that is going to be eroded to probably nothing by the year 2000. I do not know whether the Senate in fact passed the resolution, but I know the House of Commons passed a resolution to eliminate child poverty by the year 2000. How do you get there? How does this get us there rather than going in the other direction?

**Senator Cochrane:** We do know that this bill will provide an additional \$2.1 billion over the five years. Is that any help to you? 2.4 million families will receive higher benefits. 85 percent of all families will receive this new benefit. Does that help you in any way?

**Ms Maher:** I would like to know where the figures are from, because those certainly are not the figures that were available to us.

**Senator Cochrane:** This new funding is going to be \$400 million a year, approximately \$2.1 billion over a five-year period. 2.4 million families will receive higher benefits. We also have a chart here that says families with incomes below \$40,000 will receive 80 per cent of the extra \$2.1 billion in child benefit.

**Ms Maher:** How many families are those? To me, \$400 million divided by 20 million families sounds like about \$20 per family per year.

**Senator Hastings:** Exactly.

**Ms Maher:** You get more in the GST credit than that.

[Traduction]

d'un coup trouver un autre moyen pour subvenir à leurs besoins. Ces personnes n'ont même pas l'avantage de pouvoir compter sur cette subvention de 500 dollars.

**Le sénateur Cochrane:** Naturellement, comme vous l'avez mentionné vous-même, vous vous intéressez surtout au programme national de garderies, que vous réclamez depuis déjà un certain temps.

**Mme Maher:** Cela fait partie de la situation d'ensemble. Si vous n'analysez pas la situation dans son ensemble, il vous est alors difficile d'apporter des changements à certaines éléments.

**Le sénateur Cochrane:** Est-ce la raison pour laquelle vous aimeriez que le projet de loi soit rejeté?

**Mme Maher:** Je crois que c'est l'une des raisons. Il faut aussi songer à ce que faisons ici quand nous octroyons 1 000 \$ à quelqu'un, penser au prix que nous coûtera l'abolition du principe de l'université et du principe de l'équité horizontale effectuée dans le seul but de verser une prestation qui s'effritera et ne vaudra presque plus rien d'ici l'an 2000. Je ne sais pas si le Sénat l'a fait, mais je sais que la Chambre des communes a adopté une résolution visant l'élimination de la pauvreté chez les enfants d'ici l'an 2000. Comment allons-nous y arriver? Comment ce projet de loi nous aidera-t-il à atteindre cet objectif au lieu de nous attirer dans l'autre direction?

**Le sénateur Cochrane:** Nous savons que ce projet de loi nous permettra de verser 2,1 milliard de dollars de plus en cinq ans. Cela ne vous sera-t-il d'aucune aide? En tout, 2,4 millions de familles recevront des prestations plus élevées et 85 p. 100 de toutes les familles recevront la nouvelle prestation. Cela ne vous aide pas?

**Mme Maher:** J'aimerais bien savoir d'où viennent ces statistiques, parce qu'elles ne correspondent certainement pas aux données dont nous disposons.

**Le sénateur Cochrane:** Le nouveau régime sera doté d'un budget de 400 millions de dollars par année et d'environ 2,1 milliards de dollars pour cinq ans. Il y aura 2,4 millions de familles qui recevront des prestations plus élevées. Nous avons également un diagramme qui montre que les familles dont le revenu est inférieur à 40 000 \$ recevront 80 p. 100 de la somme supplémentaire de 2,1 milliard de dollars consacrée aux prestations pour enfants.

**Mme Maher:** Cela fait combien de familles? D'après mes calculs, 400 millions de dollars divisés par 20 millions de familles, cela fait environ 20 \$ par famille par année.

**Le sénateur Hastings:** C'est exact.

**Mme Maher:** C'est inférieur au crédit pour la TPS.

[Text]

**Senator Cochrane:** Families with income below \$50,000 will receive an additional \$250 a year in child benefit on average.

**Senator Hastings:** The poor get nothing.

**Ms Maher:** The cost of child care in Toronto increased for a school-aged child from \$3,600 to \$4,200 a year, between last year and this year. The cost of infant child care increased by about \$1,200 in the two years. Maybe that will not happen ever again, but my experience has been that the costs keep going up. They do not very often stay even. I am looking at, with either that \$20 average or the \$250 for those lower people, what kind of choices people are going to have to make about whether they buy their child a good pair of boots rather than let them go to school in the winter in shoes.

**Senator Hastings:** I would like to also thank the witness for coming here and going to the expense and trouble of taking a plane to get here to share her views with us. As my colleague has indicated, I am afraid it is all for naught. The decisions have been made, and this bill is going to pass the way it is come hell or high water. We had a motion of closure introduced at the first meeting to report the bill Tuesday night before Parliament had ever been called Tuesday night. Suddenly it is called Tuesday night, so they knew what they were doing. However, we appreciate your presence. We have all gained a little knowledge and are going to be better able to oppose this bill.

I want to deal with the poorest of the poor who get absolutely nothing. We had evidence yesterday that the poorest families get no more now than they got in 1984. The money is just not going to the poor people.

My question is, how many children are under 16 years of age?

**Ms Maher:** I would imagine about 6 or 7 million out of 27 million, so one in five or six.

**Senator Hastings:** The poorest of the poor get nothing, but the ones with a little bit get more.

**Ms Maher:** Still not enough to buy their own child care.

**Senator Hastings:** Is that figure of a million growing, steady, or decreasing?

**Ms Maher:** I would imagine it is growing as a result of the recession. That figure is a little over a year old. The Ontario

[Traduction]

**Le sénateur Cochrane:** Les familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$ reçoivent des prestations pour enfants plus élevés; elles toucheront en effet 250 \$ de plus en moyenne.

**Le sénateur Hastings:** Les pauvres n'obtiennent rien.

**Mme Maher:** À Toronto, les frais de garderie pour un enfant d'âge scolaire se sont accrus, passant de 3 600 \$ l'an dernier à 4 200 \$ cette année. Les frais pour un nouveau-né ont augmenté d'environ 1 200 \$ depuis un an. Ces hausses ne se répéteront peut-être pas, mais l'expérience m'a appris que les frais augmentent sans cesse. Il est rare qu'ils se maintiennent au même niveau. Avec 20 \$ en moyenne ou encore la somme de 250 \$ accordée aux familles à faible revenu, je me demande ce que feront les gens quand ils auront à décider s'ils peuvent acheter de bonnes bottes à leurs enfants ou s'ils doivent les laisser se rendre à l'école, en plein hiver, chaussés de simples souliers.

**Le sénateur Hastings:** Je veux aussi remercier le témoin d'être venu ici et de s'être donné la peine de prendre l'avion afin de nous faire partager ses vues. Comme mon collègue l'a mentionné, je crains malheureusement que ce ne soit en vain. Les décisions ont été prises et ce projet de loi sera adopté dans sa forme actuelle, quoi qu'il arrive. Une motion de recours à la force de la clôture a été déposée lors de la première réunion afin qu'il soit fait rapport du projet de loi mardi soir, avant même que le Parlement ne soit rappelé pour cette date. Voilà que le Parlement est rappelé mardi soir; par conséquent, le gouvernement savait ce qu'il faisait. Cela dit, nous vous remercions gré d'être venue témoigner. Nous en avons tous appris un peu et nous serons mieux en mesure de faire opposition à ce projet.

Je veux parler des plus pauvres d'entre les pauvres, qui n'obtiennent absolument rien. Des témoignages entendus hier révèlent que les familles les plus pauvres n'obtiennent rien de plus maintenant qu'en 1984. L'argent n'est tout simplement pas distribué aux pauvres.

Ma question est celle-ci: Combien d'enfants ont moins de 16 ans?

**Mme Maher:** Je dirais environ six ou sept millions sur 27 millions, c'est-à-dire un sur cinq ou six.

**Le sénateur Hastings:** Les plus pauvres d'entre les pauvres n'obtiennent rien, mais ceux qui sont un peu moins mal pris obtiennent plus.

**Mme Maher:** Mais toujours pas suffisamment pour se payer des services de garderie.

**Le sénateur Hastings:** Est-ce que le chiffre d'un million augmente, reste stable ou diminue?

**Mme Maher:** J'imagine qu'il augmente, compte tenu de la récession. Ce chiffre date d'un peu plus d'un an. Le gouverne-



[Text]

government has talked about almost a doubling of social assistance recipients in the last year as a result of the recession and layoffs. A lot of those are families with children.

**Senator Hastings:** The food banks have increased as well. They have gone from one to 400. We heard yesterday from another witness that the monthly payment is going to go from \$35 to \$144. The recipient is supposed to jump with joy at the thought of receiving this additional revenue. What these figures do not indicate to the recipient is that he is going to have a net annual loss. Can you explain that to me? I just do not understand how they have a net annual loss if they are going to get this much more money every month.

**Ms Maher:** I do not know how to explain the detail of it, but when someone goes to file their income tax return, where they might normally have expected to get back some 6, 7, or \$800 as a result of the child tax credits and so on, those credits have disappeared. Although they may not have to pay out income tax when they file their income tax, they are not going to get that nice little lump back in the middle of the summer that will help them send the kids back to school in the fall. That is the kind of cycle that I am familiar with.

**Senator Hastings:** So notwithstanding the higher payment, there is a net loss for the year?

**Ms Maher:** Yes. As I say, it goes nowhere to meeting the increases in costs of child care.

**Senator Hastings:** These are the hocus pocus figures the government used when they explained this bill. They are going to get this much more, but they do not tell you what they are losing at the back end. That is how they explain their bill away.

We had a witness yesterday who was the assistant deputy minister representing the government. He told us we would be hard pressed to find very many people who would say it is a step backwards. He was reasonably confident that people will say this is a step forward. Would your organization say this bill is a step forward or a step backward?

**Ms Maher:** I think it is pretty clear we see it as a step backward. As a matter of fact, we think it is really like a red flag in front of a bull in the middle of a referendum campaign, because it exactly hits for a lot of people on the street. I talk as someone who has been doing some work on the referendum campaign in metropolitan Toronto. People say, "Well, but they've just gotten rid of family allowances. Who is trying to tell me that this unity deal is going to save social programs?"

[Traduction]

ment de l'Ontario a mentionné que le nombre d'assistés sociaux avait presque doublé au cours de la dernière année, par suite de la récession et des mises à pied. Dans un grand nombre de cas, il s'agit de familles ayant des enfants.

**Le sénateur Hastings:** Le nombre de banques alimentaires a aussi augmenté, passant d'une à 400. Un autre témoin nous a dit hier que le paiement mensuel passera de 35\$ à 144\$. Le prestataire est censé se réjouir à l'idée de recevoir ce montant supplémentaire. Ce que ces chiffres ne disent pas au prestataire, c'est que celui-ci va subir une perte annuelle nette. Pouvez-vous m'expliquer cela? Je ne peux tout simplement pas comprendre qu'un prestataire subisse une perte annuelle nette s'il touche autant d'argent en sus à chaque mois.

**Mme Maher:** Je ne peux vous fournir une explication détaillée, mais une personne qui, au moment de produire sa déclaration d'impôt sur le revenu, pouvait auparavant s'attendre à recevoir 600\$, 700\$ ou 800\$ grâce aux crédits d'impôt pour enfants et autres avantages, n'aura plus accès à ces crédits. Même si cette personne n'a pas à payer d'impôt sur le revenu au moment de produire sa déclaration, elle ne va plus toucher cette petite somme rondelette au milieu de l'été qui l'aidait à préparer ses enfants pour la rentrée scolaire. C'est le genre de cycle que je connais.

**Le sénateur Hastings:** Ainsi, malgré le paiement plus élevé qui lui est versée, la personne subit une perte nette pour l'année?

**Mme Maher:** Oui. Comme je le dis, ce montant supplémentaire est loin de compenser l'augmentation des frais de garderie.

**Le sénateur Hastings:** Ce sont là les chiffres que le gouvernement a fait miroiter pour justifier ce projet de loi. Le gouvernement a dit que les bénéficiaires allaient toucher tant de dollars de plus, mais il s'est bien gardé de dire que ceux-ci allaient y perdre au bout du compte. C'est de cette façon que le gouvernement s'y prend.

Nous avons entendu hier un témoin qui était le sous-ministre adjoint représentant le gouvernement. Celui-ci a dit que nous aurions de la difficulté à trouver beaucoup de personnes pour dire que cette mesure est un pas en arrière. Ce témoin avait confiance que les gens considéreraient cette initiative comme un progrès. Votre organisme considère-t-il ce projet de loi comme un pas en avant ou comme un recul?

**Mme Maher:** Je pense qu'il est évident que nous considérons cette mesure comme un pas en arrière. En fait, nous pensons que c'est comme une cape rouge agitée devant un taureau au milieu d'une campagne référendaire, parce qu'on frappe un grand nombre de personnes dans le mille. Je parle en tant que personne qui travaille à la campagne référendaire dans l'agglomération urbaine de Toronto. Les gens disent: «Mais le gouvernement vient tout juste de se débarrasser des alloca-

[Text]

An ordinary person on the street makes that connection incredibly quickly.

**Senator Hastings:** Of course this is precisely why we are here tonight in the middle of the referendum campaign.

**Ms Maher:** To keep me off the street.

**Senator Hastings:** They are going to jam this bill through so nobody knows about it.

**Senator Cochrane:** This is not getting rid of the family allowance. This is a bill that is putting three programs into one. The family allowance, child tax credit and refundable tax credit are being put into one, and then the payments will be distributed each month.

**Ms Maher:** I guess what I want to know is how come the name on the bill says, "and to repeal the Family Allowances Act."

**Senator Cochrane:** We are putting all these items into the one. The tax return is going to be shorter as well. Everything is going to be simpler. That is the purpose of it. We are trying to streamline this.

**Ms Maher:** It is arguable whether it will be simpler.

**Senator Cochrane:** The tax return will be simpler.

**Ms Maher:** I will believe it when I see it. I am sorry, you had a question?

**Senator Cochrane:** No, just an observation.

**Senator Stanbury:** Senator Cochrane, you tempted me when you mentioned the monthly payment to go back to ask our witness whether she was aware of the white paper which was circulated at the time of the budget and went out to apparently some 350,000 homes. It said, "Now, you dear people, you are going to get this much more on a monthly basis," but it never bothered to tell them they were not going to get any other money. I do not know whether you have had any reaction to that or not, but it is a completely misleading document that went out across the country.

**Ms Maher:** That is in part why I was trying to follow. I know there were figures given in that white paper. Anybody that sat down and had a look and tried to follow through the working of it began to ask the kind of questions exactly as we have asked here. "What about the income tax return at the end of the year?" I am not a parent, so I do not get most of that propaganda.

[Traduction]

tions familiales. Qui oserait prétendre que l'entente sur l'unité canadienne va permettre de sauver les programmes sociaux?» Les citoyens ordinaires font spontanément ce lien.

**Le sénateur Hastings:** C'est évidemment la raison pour laquelle nous sommes ici ce soir, en plein coeur de la campagne référendaire.

**Mme Maher:** Pour que je ne sois pas dans la rue.

**Le sénateur Hastings:** Le gouvernement va faire adopter ce projet de loi à la vapeur, afin que personne ne soit au courant.

**Le sénateur Cochrane:** Le projet de loi ne vise pas à se débarrasser des allocations familiales: il regroupe trois programmes en un seul. Les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt pour enfants remboursable sont regroupés en un seul programme et les paiements sont versés mensuellement.

**Mme Maher:** Dans ce cas, j'aimerais bien savoir pourquoi le titre du projet de loi dit «et abrogeant la Loi sur les allocations familiales».

**Le sénateur Cochrane:** Nous regroupons ces trois volets en un seul programme. La déclaration d'impôt sera plus courte aussi. Tout sera plus simple. Voilà la raison d'être de ce projet de loi. Nous essayons de simplifier les choses.

**Mme Maher:** Il n'est pas évident que les choses seront plus simples.

**Le sénateur Cochrane:** La déclaration d'impôt sera plus simple.

**Mme Maher:** Je le croirai lorsque je le verrai. Je m'excuse, vous aviez une question?

**Le sénateur Cochrane:** Non, simplement une observation.

**Le sénateur Stanbury:** Sénateur Cochrane, votre allusion aux paiements mensuels m'incite à demander à notre témoin si elle est au courant du livre blanc qui a circulé au moment du Budget et qui a, semble-t-il, été distribué à quelque 350 000 foyers. Ce document disait aux gens qu'ils allaient obtenir tant de dollars de plus à chaque mois, mais se gardait bien de mentionner qu'ils n'auraient rien d'autre. Je ne sais pas si vous avez eu des réactions à l'égard de cette publication, qui a été distribuée partout au pays et qui était tout à fait trompeuse.

**Mme Maher:** C'est en partie la raison pour laquelle j'essayais de suivre. Je sais que des chiffres ont été fournis dans ce livre blanc. Tous ceux qui ont pris la peine d'examiner ce document et d'essayer d'en suivre le raisonnement n'ont pu s'empêcher de se poser précisément le genre de questions que nous avons soulevées ici. «Que se passe-t-il au moment de produire notre déclaration d'impôt à la fin de l'année?» Je ne suis pas un parent, de sorte que je ne reçois pas la plupart de cette propagande.



[Text]

**Senator Bosa:** You have no conflict of interest in this bill.

**Ms Maher:** I suppose if that is what you want to draw from that, sure. As a citizen, I am happy to pay taxes, as a matter of fact, when I have some notion that we are taking care of children and that there will be children there to pay pension money when I get to be old.

**The Acting Chairman:** Honourable colleagues, on your behalf, let me extend to Ms Maher and the National Action Committee on the Status of Women our appreciation for coming and being with us this evening.

We stand adjourned until 9 o'clock tomorrow morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Vous n'avez aucun conflit d'intérêts relativement à ce projet de loi?

**Mme Maher:** J'imagine que si c'est la conclusion à laquelle vous voulez en arriver, absolument. À titre de citoyenne, je suis heureuse de payer des impôts, notamment si j'ai l'impression qu'on prend soin des enfants et que ceux-ci paieront à leur tour des impôts qui me permettront de toucher une pension lorsque je serai vieille.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, je remercie en votre nom Madame Maher et le Comité canadien d'action sur le statut de la femme d'être venue témoigner ce soir.

Le comité s'ajourne à 9 heures demain matin.

La séance est levée.

---









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*Action and Information Network for Women:*

Marcelle Dolment.

*Caledon Institute of Social Policy:*

Ken Battle;

Sherri Torjman.

*Social Planning Council of Metropolitan Toronto and The  
Child Poverty Action Group:*

Brigitte Kitchen;

Colin Hughes;

Pat MacKinnon.

*Canadian Association of Schools of Social Work:*

Peter Leonard;

Anne Sharp.

*National Anti-Poverty Organization:*

Lynne Toupin.

*Canadian Association of Food Banks:*

John Kinlock.

*National Action Committee on Status of Women:*

Janet Maher.

*Réseau d'action et d'information pour les femmes:*

Marcelle Dolment.

*Caledon Institute of Social Policy:*

Ken Battle;

Sherri Torjman.

*Social Planning Council of Metropolitan Toronto et Groupe de  
défense des enfants pauvres:*

Brigitte Kitchen;

Colin Hughes;

Pat MacKinnon.

*Association canadienne des écoles de service social:*

Peter Leonard;

Anne Sharp.

*Organisation nationale anti-pauvreté:*

Lynne Toupin.

*Association canadienne des banques alimentaires:*

John Kinlock.

*Comité canadien d'action sur le statut de la femme:*

Janet Maher.





Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Social Affairs, Science and Technology

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOËL A. KINSELLA

Friday, October 9, 1992

Issue No. 23

**Third proceedings on:**

Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act

**APPEARING:**  
The Honourable John McDermid, P.C., M.P.,  
Minister of State,  
(Finance and Privatization)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Président suppléant:*  
L'honorable NOËL A. KINSELLA

Le vendredi 9 octobre 1992

Fascicule n° 23

**Troisième fascicule concernant:**

Projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres Lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales

**COMPARAÎT:**  
L'honorable John McDermid, P.C., député,  
Ministre d'État,  
(Finances et Privatisation)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Noël A. Kinsella, *Acting Chairman*  
The Honourable Lorne M. Bonnell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Kelly
Bosa	Macquarrie
Cochrane	Meighen
Di Nino	* Murray
Forrestall	(or Lynch-Staunton)
* Frith (or Molgat)	Neiman
Hastings	Oliver
Hébert	Stanbury

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable Noël A. Kinsella  
*Vice-président:* L'honorable Lorne M. Bonnell

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Kelly
Bosa	Macquarrie
Cochrane	Meighen
Di Nino	* Murray
Forrestall	(ou Lynch-Staunton)
* Frith (ou Molgat)	Neiman
Hastings	Oliver
Hébert	Stanbury

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Meighen substituted for that of the Honourable Senator Phillips (October 9, 1992).

Suivant l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres est modifiée comme suit:

Le nom de l'honorable sénateur Meighen substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips (le 9 octobre 1992).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate of Tuesday, September 29, 1992:

"The Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Spivak, seconded by the Honourable Senator Kinsella, for the second reading of Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on recorded division.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Teed, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 29 septembre 1992:

«Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Spivak, appuyée par l'honorable sénateur Kinsella, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité enregistrée.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Teed, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, OCTOBER 9, 1992  
(26)

[Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:12 a.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Cochrane, Forrestall, Hébert, Kelly, Kinsella, Lynch-Staunton, Meighen, MacQuarrie and Oliver.

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Olson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Sandra Harder, researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable John McDermid, P.C., M.P., Minister of State (Finance and Privatization).

*Witnesses:*

*From the Department of Finance:*

Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch;

Keith Horner, Chief, Tax Analysis, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

*From the Department of Health and Welfare Canada:*

Pierre Fortier, Director General, Income Security Policy and Legislation, Income Security Programs.

The Committee continued its study of its Order of Reference dated September 29, 1992, on Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act.

The Honourable Senator Hébert made a statement.

The Minister made a statement and, with the officials, answered questions.

*On clause by clause:*

It was agreed that clauses 1 to 31 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the schedule carry.

The Honourable Senator Cochrane moved,—That Bill C-80 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 9 OCTOBRE 1992  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 12 sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Cochrane, Forrestall, Hébert, Kelly, Kinsella, Lynch-Staunton, Meighen, MacQuarrie et Oliver.

*Présent, mais non membre du Comité:* L'honorable sénateur Olson.

*Aussi présente:* De la Bibliothèque du Parlement: Sandra Harder, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable John McDermid, P.C., député, ministre d'État (Finances et Privatisation).

*Témoins:*

*Du ministère des Finances:*

Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt;

Keith Horner, chef, Analyse d'impôt, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

*Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

Pierre Fortier, directeur général, Direction des politiques et de la législation des programmes, Programmes de la sécurité du revenu.

Le Comité poursuit l'examen de son ordre de renvoi du 29 septembre 1992, relatif au projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

L'honorable sénateur Hébert fait une déclaration.

Le ministre fait une déclaration et, avec ses fonctionnaires, répond aux questions.

*L'étude article par article du projet de loi étant terminée,*

Il est convenu d'adopter les articles 1 à 31 du projet de loi.

Il est convenu d'adopter le titre du projet de loi.

Il est convenu d'adopter l'annexe au projet de loi.

L'honorable sénateur Cochrane propose,—Que le Comité fasse rapport du projet de loi C-80 au Sénat sans amendement.

Mise aux voix, la motion est adoptée.



At 10:07 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 10 h 07, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Friday, October 9, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-80, to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Noël A. Kinsella** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, this is the twenty-sixth meeting of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, and the third meeting of our committee pursuant to the order of reference of the Senate concerning Bill C-80, an Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other acts in consequence thereof, and to repeal the Family Allowances Act.

This morning we welcome to our meeting the Minister —

**Le sénateur Hébert:** Monsieur le président, avant que vous ne présentiez le ministre, je voudrais soulever un rappel au règlement.

**Le président suppléant:** Très bien, sénateur Hébert.

**Le sénateur Hébert:** Sénateurs, monsieur le ministre, mes collègues m'ont demandé de vous lire, pour le bénéfice du compte rendu, la présente déclaration expliquant leur absence aux audiences du comité, ce matin.

Le leader du gouvernement au Sénat, le sénateur Murray, nous avais promis que ce comité siégerait et, je le cite:

... aussi longtemps qu'il le faudra, pour examiner à fond ce projet de loi.

Le sénateur Murray a dit cela le 22 septembre 1992. De toute évidence, cet engagement ne tient plus.

That commitment has been broken. We were also told by the Deputy Leader of the Government in the Senate that the government wished to, and I quote, "give the committee plenty of time to hold hearings" with a view to final passage of Bill C-80 by the end of October. That statement has been proven to be false.

With the end of October still more than three weeks away, the government has cut off all further committee hearings, thereby denying dozens of individuals and groups an opportunity to testify. Unable to find a single individual or group which would speak in favour of the legislation, the government chose, after only 12 hours of testimony—12 hours from

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 9 octobre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Noël A. Kinsella** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, c'est la vingt-sixième réunion du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, et la troisième réunion de notre comité aux termes de l'ordre de renvoi du Sénat concernant le projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales.

Ce matin, nous accueillons parmi nous le ministre. . .

**Senator Hébert:** Mr. Chairman, before you introduce the Minister, I would like to raise a point of order.

**The Acting Chairman:** Very well, Senator Hébert.

**Senator Hébert:** Senators, Mr. McDermid, my colleagues have asked me to read to you, for inclusion in the proceedings, this statement to explain their absence from the committee hearings this morning.

The Leader of the Government in the Senate, Senator Murray, promised us that this Committee would sit, and I quote:

... as long as is necessary to examine this bill in depth.

Senator Murray wrote that on September 22, 1992. Obviously, this commitment no longer stands.

Cet engagement n'a pas été respecté. Le leader adjoint du gouvernement au Sénat nous a dit en outre que le gouvernement voulait, et je cite, «donner au comité tout le temps voulu pour tenir ses audiences» en vue de l'adoption finale du projet de loi C-80 à la fin d'octobre. Cette déclaration s'avère fausse.

Alors qu'il reste encore trois semaines d'ici la fin d'octobre, le gouvernement met fin aux audiences du comité, refusant ainsi à des dizaines de particuliers et de groupes l'occasion de témoigner. Incapable de trouver un seul particulier ou un seul groupe qui soit prêt à parler en faveur du projet de loi, le gouvernement a choisi, après seulement 12 heures de



[Text]

the public—to muzzle anyone and everyone who had anything to say on Bill C-80. This is not the committee process promised by your leader Senator Murray. It is a charade.

And this morning the charade continues.

The Department of Health and Welfare is the ministry responsible for the administration of the \$3 billion family allowances program. In January of 1991, at the direct request of the Prime Minister, the Minister of Health and Welfare created, with his department, the Children's Bureau. This bureau was charged with ensuring coordination and consistency in federal programs relating to children.

This committee has before it a bill which eliminates the family allowances program, and creates a regime which represents the most radical change in a generation of programs relating to children.

Mais le ministre responsable des allocations familiales et du Bureau d'aide à l'enfance refuse de comparaître! Au lieu du Ministre de la Santé nationale et du Bien être social, on nous a envoyé un ministre de second plan (probablement très gentil!) le ministre d'État (Finances et Privatisation).

He is not responsible for family allowances or for the Children's Bureau, but it is he who has been sent to this committee to explain and defend the decisions of the government. This is unacceptable.

Of course, I do not mean any personal disrespect to Mr. McDermid, but he is not the Minister of Health and Welfare. Mr. McDermid cannot defend the Department of Health and Welfare and he cannot explain the role or the work of the Children's Bureau as it relates to this bill. His presence here today is but a continuation of the charade begun in the House of Commons on this bill.

We, the liberal members of this committee, refuse to participate in this hoax any longer.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, we invite the minister to make his presentation, to be followed by questions from the members of the committee.

**The Honourable John Horton McDermid, Minister of State (Finance and Privatization):** Thank you very much, Mr. Chairman. I just got off a red-eye flight from Edmonton, so you will have to pardon me if I trip over my tongue now and then. As I look over this table, these are obviously not the senators who won last night here in Ottawa. It is not the same team, but it is a pretty good looking team, nonetheless.

[Traduction]

témoignage—12 heures de contribution du public—pour bâillonner tous ceux qui ont quelque chose à dire au sujet du C-80. Ce n'est pas le processus d'étude en comité promis par votre leader le sénateur Murray. C'est une charade.

Et ce matin la charade se poursuit.

Le ministère de la Santé et du Bien-être social est responsable de l'administration du programme des allocations familiales, programme de 3 milliards de dollars. En janvier 1991, à la demande expresse du premier ministre, le ministre de la Santé et du Bien-être social a créé, avec son ministère, le Bureau d'aide à l'enfance. Ce bureau est chargé d'assurer la coordination et la cohérence des programmes fédéraux relatifs aux enfants.

Ce comité est saisi d'un projet de loi qui abolit le programme des allocations familiales et crée un régime qui constitue le changement le plus radical dans une génération de programmes relatifs aux enfants.

However, the minister responsible for family allowances and for the Children's Bureau refuses to appear! Instead of the Minister of Health and Welfare, they have sent us a subordinate Minister (probably a very nice one, though!), the Minister of State for Finance and Privatization.

Il n'est pas responsable ni des allocations familiales ni du Bureau d'aide à l'enfance, mais c'est lui qu'on nous envoie pour expliquer et défendre les décisions du gouvernement. C'est inacceptable.

Je ne veux évidemment pas manquer de respect à l'endroit de M. McDermid, mais il n'est pas le ministre de la Santé et du Bien-être social. M. McDermid ne peut ni défendre le ministère de la Santé et du Bien-être social ni expliquer le rôle ou le travail du Bureau d'aide à l'enfance vis-à-vis du projet de loi. Sa présence ici aujourd'hui ne fait que continuer la charade commencée à la Chambre des communes à propos de ce projet de loi.

Nous, les membres libéraux de ce comité, refusons de participer plus longtemps à cette parodie.

Merci, monsieur le président.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous invitons le ministre à faire son exposé pour ensuite répondre aux questions du comité.

**L'honorable John Horton McDermid, ministre d'État (Finances et Privatisation):** Merci beaucoup, monsieur le président. Comme j'arrive d'Edmonton par un vol de nuit, je vous demanderai de m'excuser si la langue me fourche à l'occasion. Je m'aperçois en tout cas que les sénateurs que j'ai devant moi ne sont pas ceux qui ont gagné hier à Ottawa. Ce n'est pas la même équipe, mais elle a fière allure tout de même.

*[Text]*

I am pleased to be here this morning. Despite what my colleague Senator Hébert had to say, I am here to answer questions you may have about the proposed child tax credit.

To assist me in that regard this morning, Mr. Chairman, I am accompanied by officials from the Departments of Finance, National Health and Welfare and Revenue Canada Taxation: From the Department of Finance, Ian Bennett to my right, who is Senior Assistant Deputy Minister to the Tax Policy Branch; Sammy Watson to my left, Director of Personal Income Tax Division; Keith Horner, the division's Chief of Tax Analysis; from National Health and Welfare, Pierre Fortier, the Director General of Income Security Policy and Legislation; and Rod Hagglund, the Assistant Director General; from Revenue Canada Taxation, Kathy Turner, Manager of the Child Benefit Tax Project.

I am aware that senators in general, and this committee in particular, are familiar with the contents of Bill C-80. However, I believe it is important to reiterate why the government has proposed the child tax benefit and how it will assist low- and modest-income parents to raise their children. I am sorry Senator Hébert is not here, because I think I could have answered some of the concerns that he raised this morning in his point of order.

Canada's current system of financial assistance for families is a patchwork of programs with a number of serious shortcomings in need of repair. These shortcomings have been identified by agencies and departments of the federal government, and indeed by committees of the House of Commons and of the Senate. That is why I find it passing strange that the senator would say that this has been railroaded through since the process started in 1985.

These problems, of course, have been identified not only by the government but by social welfare groups and many others. Benefits for low-income families are inadequate. Benefits are delivered on a piecemeal basis at different times of the year. They are not targeted adequately. They are unresponsive to changing family needs. There are delays in delivery of benefits which create financial difficulties for low-income families.

This proposed child tax benefit has been designed to correct the structural inadequacies of the current system. The basic amount of the benefit will be \$1,020 per year for each child. The current annual supplement of \$213 will be continued for each child under the age of seven where no child care expenses are deducted. The \$75 supplement will be provided for third and additional children.

*[Traduction]*

Je suis heureux d'être parmi vous ce matin. Malgré ce que mon collègue le sénateur Hébert a dit, je suis là pour répondre aux questions que vous voudrez me poser au sujet de la prestation fiscale proposée pour enfants.

Pour m'aider, je suis accompagné de fonctionnaires du ministère des Finances, du ministère de la Santé et du Bien-être social et de Revenu Canada-Impôt. Je vous les présente. Du ministère des Finances, à ma droite, Ian Bennett, sous-ministre adjoint principal de la Direction de la politique fiscale; à ma gauche, Sammy Watson, directeur de la Division de l'impôt sur le revenu des particuliers; et Keith Horner, chef de la Division de l'analyse fiscale. Du ministère de la Santé et du Bien-être social, Pierre Fortier, directeur général de la Direction des politiques et de la législation des programmes; et Rod Hagglund, directeur général adjoint. De Revenu Canada-Impôt, Kathy Turner, gestionnaire du Projet de crédit fiscal intégré pour enfants.

Je sais que les sénateurs en général, et ce comité en particulier, connaissent bien le contenu du projet de loi C-80. Cependant, je crois qu'il est important que je réitère les motifs pour lesquels le gouvernement a proposé la prestation fiscale pour enfants et de quelle façon cette mesure aidera les parents à revenu faible ou moyen à élever leurs enfants. Je regrette l'absence du sénateur Hébert parce que j'aurais sans doute pu répondre aux objections qu'il a soulevées ce matin dans son rapport au Règlement.

Le régime actuel d'aide financière aux familles est une mosaïque de programmes comportant plusieurs graves lacunes qu'il faut corriger. Ces lacunes ont été relevées par des ministères et des organismes du gouvernement fédéral de même que par des comités de la Chambre des communes et du Sénat. C'est pourquoi je trouve étrange que le sénateur dise que le gouvernement fasse adopter ce projet de loi à la vapeur alors que le processus a commencé en 1985.

Ces problèmes ont été relevés non seulement par le gouvernement, mais aussi par des groupes d'aide sociale, entre autres. Les prestations aux familles à faible revenu sont insuffisantes. Elles sont versées en plusieurs tranches et à différents moments de l'année. Elles ne sont pas ciblées adéquatement. Elles ne tiennent pas compte de l'évolution des besoins des familles. Les retards dans le versement des prestations occasionnent des difficultés financières aux familles à faible revenu.

La nouvelle prestation fiscale pour enfants est conçue de manière à corriger les lacunes structurelles du régime actuel. La prestation de base sera de 1 020 \$ par année pour chaque enfant. L'actuel supplément annuel de 213 \$ continuera à être versé pour chaque enfant âgé de moins de 7 ans en l'absence d'une déduction de frais de garde d'enfants. Un supplément de 75 \$ sera versé pour chaque enfant à partir du troisième.



*[Text]*

Low-income families will also be eligible to receive an earned income supplement of up to \$500. This means that low-income families will receive up to \$713 for their first child and up to \$1,233 for each subsequent child. The proposed child tax benefit will be provided to all families with annual incomes up to \$67,000. For families with three or more children, the benefit cut-off will be higher than the \$67,000 figure. Average annual benefits for families with incomes below \$50,000 will be \$250 higher.

Honourable senators, I want to emphasize that over the next five years, assistance to families will increase by \$2.1 billion. Moreover, 3.1 million families, that is 84 per cent of all families with children, will continue to receive benefits. All families with incomes below \$50,000 will either receive increased benefits or the same level of benefits they currently get. On average, these families will receive an additional \$250 in child benefits per year.

Our government realizes that children are not only our greatest asset, they also embody the future of the country. The increased assistance under the proposed child tax benefit will help to ensure a better future for Canadian families. The new system will streamline assistance by amalgamating family allowances, the dependent child tax credit and the refundable child tax credit. As a result, the three sets of delivery mechanisms and eligibility criteria will be reduced to one.

This is ultimately a more efficient and less confusing method to deliver family assistance. A particular advantage is that benefits will be delivered in up-front monthly payments rather than at different times of the year. This will allow for better planning and budgeting of household income.

Benefits under the proposed child tax benefit will also be better targeted under the current system. Because family allowances are taxed and recovered on the basis of individual incomes, families with similar total incomes may receive different levels of benefits. Under the new system, benefits will be based on family income, which is a better measure of a family's resources. This will ensure that benefits are directed on the basis of need. In fact, 80 per cent of the \$2.1 billion of enhanced support under the child tax benefit will be directed to families with annual earnings under \$40,000. Moreover, the earned income supplement of up to \$500 will help to offset employment-related expenses and a possible loss of social assistance for low-income families returning to the work force.

*[Traduction]*

Les familles à faible revenu seront aussi admissibles à un supplément du revenu gagné pouvant atteindre 500 \$. Cela signifie que les familles à faible revenu recevront jusqu'à 1 733 \$ pour le premier enfant et jusqu'à 1 233 \$ pour chacun des autres enfants. La nouvelle prestation fiscale pour enfants sera versée à toutes les familles dont le revenu annuel ne dépasse pas 67 000 \$. Pour les familles qui ont trois enfants ou plus, la limite sera supérieure à 67 000 \$. Les prestations annuelles moyennes pour les familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$ seront plus élevées de 250 \$.

Honorables sénateurs, je tiens à souligner qu'au cours des cinq prochaines années, l'aide aux familles augmentera de 2,1 milliards \$. De plus, 3,1 millions de familles, soit 84 p. 100 des familles qui ont des enfants, continueront de recevoir des prestations. Toutes les familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$ recevront soit des prestations accrues, soit le même niveau de prestations qu'à l'heure actuelle. Dans l'ensemble, ces familles recevront 250 \$ de plus en prestations pour enfants par année.

Notre gouvernement reconnaît non seulement que les enfants sont notre plus grande richesse, mais qu'ils incarnent l'avenir de ce pays. L'aide accrue accordée en vertu de la nouvelle prestation fiscale pour enfants contribuera à assurer un avenir prospère aux familles canadiennes. Le nouveau régime rationalisera l'aide en fusionnant les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants à charge et le crédit d'impôt remboursable pour enfants. En conséquence, les trois mécanismes assortis de leurs critères d'admissibilité seront ramenés à un seul.

Il s'agit là en fin de compte d'une méthode plus efficiente et moins déroutante d'accorder un soutien aux familles. Un des avantages, c'est que les prestations seront versées mensuellement plutôt qu'à différents moments de l'année, ce qui permettra aux ménages de mieux planifier et mieux budgétiser leur revenu.

Les prestations versées dans le cadre du régime proposé seront aussi mieux ciblées qu'à l'heure actuelle. Étant donné que les allocations familiales sont imposées et récupérées en fonction du revenu des particuliers, il se peut que les familles disposant d'un revenu total semblable reçoivent des niveaux différents de prestations. En vertu du nouveau régime, les prestations seront fonction du revenu familial, qui constitue une mesure plus précise des ressources d'une famille. Les prestations seront donc versées en fonction des besoins. En fait, 80 p. 100 des 2,1 milliards \$ d'aide supplémentaire iront aux familles dont le revenu annuel est inférieur à 40 000 \$. De plus, le supplément du revenu gagné d'un maximum de 500 \$ contribuera à compenser les dépenses liées à un emploi et la perte éventuelle de prestations d'assistance sociale dans le cas des ménages à faible revenu qui réintègrent le marché du travail.

*[Text]*

The proposed child tax benefit will also be more responsive to family needs. For example, the monthly delivery of benefits will eliminate the up-to-a-year-long wait to receive the child tax credit. With an annual payment, many parents sacrificed portions of their benefits to tax discounters in order to receive early payments of the benefits. For example, a single parent on social assistance with two pre-school children would have to pay \$110 to a tax discounter to receive her refundable child tax credit earlier.

For the children's sake, that is something that we simply cannot allow to endure.

The proposed child tax benefit will also be automatically adjusted to account for changes in family status. Families will no longer have to wait for a year or more to receive a full increase in benefits arising from a change in family status such as the birth of a child or the breakup of a marriage. Monthly payments under the new system will be fully adjusted following a change in family status.

Senators, I realize that what the government has proposed represents a significant change from the current system of family assistance. I also realize that some people fear change, but change in this instance represents progress. Therefore, I want to take a few moments just to clear up some of the misunderstandings that have arisen about the new benefit, and perhaps I can help turn some of the fears that have been expressed into eager anticipation.

First, I want to reiterate that the government will not save money under the new system. As I mentioned earlier, assistance will be increased by \$2.1 billion over the next five years. That is a lot of cash, especially in the fiscal position in which Canada finds itself today. As a result, low-income families will receive benefits of up to \$1,733 for their first child and \$1,233 for each subsequent child. As I mentioned earlier, over 3 million families will receive benefits.

The claim has also been made that this government has removed \$3.5 billion from the child benefit system since 1984. I believe a witness made that claim. I understand that it is based on a table that was presented to the Senate committee by Richard Shillington. That table does not correctly estimate the cost of child benefits in 1992, assuming that the policies in place in 1984 remained unchanged. It misrepresents the policies in place in 1984 by assuming that all benefit levels and income thresholds would be fully indexed from 1984 onwards. In its budget of April 19, 1983, the government of the day made two important changes to the child benefit system to limit the cost of benefits. Both the child tax exemption and the income threshold for the refundable child tax credit

*[Traduction]*

En outre, la nouvelle prestation fiscale pour enfants répond mieux aux besoins des familles. Par exemple, la mensualisation des prestations évitera aux bénéficiaires d'attendre jusqu'à un an leur crédit d'impôt pour enfants. Comme le chèque est versé annuellement, de nombreux parents versent une partie de leurs prestations aux escompteurs afin de les toucher par anticipation. Un parent seul bénéficiant de l'aide sociale et ayant deux enfants d'âge préscolaire aurait à payer 110 \$ à un escompteur pour recevoir plus vite son crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Pour l'amour des enfants, c'est une chose que nous ne pouvons tout simplement plus admettre.

La prestation fiscale pour enfants sera automatiquement rajustée en fonction de l'évolution de la situation familiale. Les familles n'auront plus à attendre un an ou plus pour recevoir le supplément de prestations qu'entraîne, par exemple, la naissance d'un enfant ou la rupture du mariage. En vertu du nouveau régime, les paiements mensuels seront intégralement rajustés à la suite d'un changement de la situation familiale.

Honorables sénateurs, je sais que la proposition du gouvernement apporte un grand changement au régime d'aide à la famille. Je sais aussi qu'il y en a qui craignent le changement, mais, dans ce cas-ci, le changement représente un progrès. J'aimerais prendre quelques instants pour dissiper certains malentendus au sujet de la nouvelle prestation. Je parviendrai peut-être ainsi à transformer certaines craintes en impatience fébrile.

Premièrement, je tiens à répéter que le gouvernement ne réalisera pas d'économies sous le nouveau régime. Je l'ai dit, au cours des cinq prochaines années, l'aide aux familles sera majorée de 2,1 milliards \$. C'est beaucoup compte tenu surtout de la situation financière du gouvernement canadien. Les familles à faible revenu recevront des prestations pouvant atteindre 1 733 \$ pour le premier enfant et 1 233 \$ pour chacun des autres enfants. Plus de 3 millions de familles recevront des prestations.

Certains, dont un de vos témoins, je crois, prétendent que le gouvernement a retranché 3,5 milliards \$ du régime de prestations pour enfants depuis 1984. Je crois comprendre qu'ils appuient leurs dires sur un tableau qui vous a été remis par Richard Shillington. Ce tableau évalue mal le coût des prestations pour enfants en 1992 à supposer que les politiques en vigueur en 1984 sont demeurées inchangées. Il dénature les politiques en vigueur en 1984, car il suppose que tous les niveaux de prestation et les seuils de revenu seraient pleinement indexés à partir de 1984. Dans le budget du 19 avril 1983, le gouvernement de l'époque a apporté deux grands changements au régime de prestations pour enfants afin d'en limiter le coût. Tant l'exemption fiscale pour enfant que le



[Text]

were frozen at their 1983 levels for 1984 and subsequent years.

The table really shows the cost of a hypothetical child benefit system in which no effort has been made to target benefits toward lower income families. Under this hypothetical system, the child tax benefit income threshold—the income level up to which full benefits are paid—would be raised from \$26,000 to nearly \$37,000, and the child tax exemption, which benefits high-income families the most, would have been increased rather than converted to a tax credit.

I am sure that such a system would not be supported by members of this committee. It would certainly be inconsistent with the proposals for increased targeting of child benefits set out in your January 1991 report, "Children in Poverty: Toward a Better Future." Under your proposals, the income threshold for the child tax credit would be reduced to \$16,500 and credits would be eliminated for one-child families earning over \$29,000.

This government shares the committee's concerns with the need to assist lower-income families. We have increased the refundable child tax credit four times since 1985 and introduced a supplement of \$213 for children under seven where child care expenses are not claimed. These enrichments have ensured that the average level of federal tax benefits paid to low-income families has more than kept pace with inflation.

I also want to refute some erroneous claims about the earned income supplement of up to \$500 for which low-income working families will be eligible. In designing this mechanism we are not trying to create classes of deserving and undeserving poor. Rather, it is a question of directing limited resources to where they are most needed. The supplement will help to offset employment-related expenses and a possible loss in social assistance for families moving to the workforce.

I would also mention that, under the child tax benefit, families on social assistance will receive their benefits up front in monthly payments. That means recipients will no longer face delays in receiving their benefits and will not have to sacrifice a significant portion of their benefits, as I mentioned, to tax discounters. In addition, many parents receiving social assistance will have some earnings and will receive additional benefits through the earned income supplement, and these increased benefits will be delivered earlier than they were under the previous system.

[Traduction]

seuil de revenu du crédit d'impôt remboursable pour enfant ont été gelés au niveau de 1983 pour 1984 et les années suivantes.

En réalité, le tableau montre le coût d'un régime hypothétique de prestations pour enfants dans lequel on n'a pas cherché à cibler les prestations en faveur des familles à faible revenu. Dans ce régime hypothétique, le seuil de revenu de la prestation fiscale pour enfants—le niveau de revenu jusqu'à concurrence duquel les pleines prestations sont versées—passerait de 26 000 \$ à près de 37 000 \$, et l'exemption fiscale pour enfants, qui profite le plus aux familles à revenu supérieur, aurait été majorée plutôt que convertie en crédit d'impôt.

Je suis sûr que votre comité ne serait pas en faveur d'un tel régime. Il ne cadrerait pas du tout avec les propositions portant de mieux cibler les prestations pour enfants que vous formulez dans votre rapport de janvier 1991 intitulé «La pauvreté dans l'enfance: Vers un avenir meilleur». Suivant vos propositions, le seuil de revenu du crédit d'impôt pour enfants serait ramené à 16 500 \$ et les crédits seraient éliminés pour les familles à enfant unique dont le revenu est supérieur à 29 000 \$.

Le gouvernement est d'accord avec votre comité qu'il faut aider les familles à faible revenu. Nous avons majoré à quatre reprises depuis 1985 le crédit d'impôt remboursable pour enfants et instauré un supplément de 213 \$ pour les enfants âgés de moins de 7 ans en l'absence d'une déduction de frais de garde d'enfant. Grâce à ces améliorations, le niveau moyen des prestations fiscales fédérales pour enfants versées aux familles à faible revenu a plus que suivi l'inflation.

Je tiens aussi à réfuter certaines fausses conceptions au sujet du supplément du revenu gagné d'une valeur maximale de 500 \$ auquel seront admissibles les familles à faible revenu qui travaillent. Nous ne cherchons pas par ce mécanisme à faire une distinction entre les «bons» pauvres et les «mauvais» pauvres. Nous ciblons plutôt les ressources limitées dont nous disposons en faveur de ceux qui en ont le plus besoin. Le supplément contribuera à compenser les dépenses reliées à l'emploi et la perte éventuelle de prestations d'assistance sociale dans le cas des ménages à faible revenu qui réintègrent le marché du travail.

Je rappelle également que, sous le nouveau régime, les familles bénéficiant de l'aide sociale recevront leurs prestations en versements directs mensuels. Les prestataires n'auront donc plus à attendre pour recevoir leurs prestations et n'auront pas à céder une partie importante de ces prestations aux escompteurs. De plus, de nombreux prestataires de l'aide sociale toucheront une certaine somme d'argent et recevront des prestations supplémentaires grâce au supplément du revenu gagné. Par ailleurs, ces prestations accrues seront versées plus vite qu'à l'heure actuelle.

*[Text]*

I want to talk briefly about the timing that Senator Hébert mentioned today. The government proposes to implement the child tax benefit on January 1, 1993. This, of course, coincides with our tax years. On January 1, the first monthly cheque will be paid to eligible Canadian families. Monthly payments for the first six months will be based on family income reported for the 1991 taxation year. In July 1993, and in each July thereafter, payments will be updated to reflect information from the previous tax year.

The government wants to have Bill C-80 enacted by the end of October, as the Minister of Finance explained last June. So it is no surprise to the Senate that we had this timetable that we would like to meet. This is necessary to ensure adequate time to put in place the administrative infrastructure needed to provide the first monthly cheques to Canadian families by January 20, the day on which family allowance cheques are normally delivered.

For example, to get cheques into the hands of all families by January 20, the printing run must begin before the end of December. We also have to develop and test computer systems, train personnel, publish manuals and implement operational systems. Moreover, we have to mail out an advance notice of entitlement to all families on November 2, which is not that far away.

The notice of entitlement is important because it will provide Canadians with additional information on the new benefit. In particular, they will learn how much they will receive and when they will receive it. The November 2 mailing date will also allow sufficient time for the inevitable adjustments due to lags in the recording of new births, custody changes and so on. This is extremely important. I believe that Health and Welfare expects 200,000 to 400,000 changes as a result of the advance notice of entitlement.

Honourable senators, allow me to summarize. The proposed child tax benefit will provide assistance as it is needed to help with the expenses of caring for children. Approximately 2 million Canadian families with annual incomes under \$50,000 will be better off under this system. Unlike the family allowance, the new benefit will not be taxed or recovered at tax time, which will simplify the tax system. The single monthly payment will mean a system that is more efficient and more responsive to a family's immediate needs than is the current system.

I will be pleased, Mr. Chairman, to answer any questions or to have my officials or the officials from other departments

*[Traduction]*

Je tiens à dire un mot au sujet de l'échéancier dont le sénateur Hébert a parlé aujourd'hui. Le gouvernement propose que la prestation fiscale pour enfants entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, début de l'année d'imposition. Le 1<sup>er</sup> janvier, les familles canadiennes admissibles recevront leur premier chèque mensuel. Les versements mensuels des six premiers mois seront basés sur le revenu familial déclaré dans l'année d'imposition 1991. Chaque année, en juillet, à commencer par juillet 1993, les versements seront révisés en fonction de l'information relative à l'année d'imposition précédente.

Le gouvernement aimerait faire adopter le projet de loi C-80 avant la fin d'octobre, comme l'a expliqué le ministre des Finances en juin dernier. Le Sénat était donc au courant de l'échéancier que nous nous étions fixé. Cet échéancier nous donne suffisamment de temps pour mettre en place l'infrastructure administrative nécessaire pour faire parvenir aux familles canadiennes leur premier chèque mensuel avant le 20 janvier, date à laquelle les chèques d'allocations familiales sont normalement livrés.

Pour que toutes les familles reçoivent leur chèque d'ici le 20 janvier, l'impression doit commencer avant la fin de décembre. Il faut aussi concevoir et mettre à l'essai les systèmes informatiques, former le personnel, publier les manuels et mettre en oeuvre les systèmes d'exploitation. De plus, il faut faire parvenir un avis d'admissibilité à toutes les familles pour les informer de leurs droits au plus tard le 2 novembre, ce qui n'est pas très loin.

Cet avis d'admissibilité est important parce qu'il fournira aux Canadiens des renseignements supplémentaires sur la nouvelle prestation. Ils seront informés, entre autres, du montant qu'ils recevront et de la date à laquelle ils le recevront. La date d'envoi du 2 novembre nous donnera aussi le temps nécessaire pour apporter les ajustements inévitables attribuables aux retards d'enregistrement des naissances, des changements de garde et ainsi de suite. Cela est extrêmement important. Je crois que Santé et Bien-être social Canada s'attend à devoir faire de 200 000 à 400 000 changements suite à l'envoi de l'avis d'admissibilité.

Honorables sénateurs, permettez-moi de résumer mes propos. La nouvelle prestation fiscale aidera les familles qui en ont besoin à payer les dépenses de subsistance de leurs enfants. Environ 2 millions de familles canadiennes dont le revenu annuel est inférieur à 50 000 \$ recevront des paiements mensuels plus élevés. Contrairement aux allocations familiales, la nouvelle prestation ne sera ni imposée ni recouvrée au moment de la déclaration d'impôt. Grâce au paiement mensuel unique, le régime sera plus efficient et répondra mieux aux besoins immédiats des familles que le régime actuel.

Je serai heureux, monsieur le président, de répondre moi-même aux questions ou de demander à mes fonctionnaires ou



*[Text]*

answer technical questions which may be raised by the committee.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister, for your presentation. In terms of the process of this committee, it has been totally open in its examination of this bill. When the Senate referred the bill to us we immediately set about the task of identifying witnesses. We received a list of 31 proposed witnesses from colleagues in the opposition. The clerk contacted 18 of those 31 witnesses. Two did not want to appear.

Over half of the proposed witnesses were contacted and indeed we were successful in having, from their list, Dr. Glossop, Director of the Vanier Institute and Richard Shillington from Tristat Resources. We had, from the Social Planning Council of Metropolitan Toronto and the Child Poverty Action Group, Colin Hughes, Dr. Brigitte Kitchen and Pat MacKinnon. We had, from the Caledon Institute of Social Policy, Ken Battle and Sherri Torjman. We had, from the Canadian Association of Schools of Social Work, Professor Peter Leonard and Anne Sharp. We had, from the National Anti-Poverty Organization, Lynne Toupin.

From the Canadian Association of Food Banks, we had Mr. John Kinlock. Last evening, we heard from Janet Maher of the National Action Committee on the Status of Women, and earlier, we heard from Mme Marcelle Dolment of the Action and Information Network for Women.

When we compare that with the work of our colleagues in the other place—who had some 21 witnesses plus officials and a member of cabinet—we have not done too badly. We have had 13 groups appear before members of this committee, and we are happy to have a member of the cabinet appearing before us today.

A number of important questions were raised by members of this committee to all of the witnesses. Several views or schools of thought were brought to bear on the issue, and there is a lack of universal agreement or perspective. The issue has been fairly thoroughly canvassed by this committee. The cross-section of witnesses certainly has afforded an opportunity to the members of the committee to seize the concerns that have been addressed. Our research staff has analyzed the legislation, and a research position paper was prepared by the researchers of this committee. We have also reviewed the published proceedings of the legislative committee in the other place.

Although we operate on a time frame, we have given pretty thorough examination to the content of the bill. Many other social issues have been addressed, and that is understandable. It is important that the record show that we have taken this bill as an important piece of social legislation and have gone right

*[Traduction]*

aux fonctionnaires d'autres ministères de répondre aux questions techniques du comité.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup, monsieur le ministre, pour votre exposé. Le comité a étudié le projet de loi avec une très grande ouverture d'esprit. Lorsque le Sénat nous a renvoyé le projet de loi, nous avons tout de suite dressé une liste de témoins. Nos collègues de l'opposition nous ont proposé une liste de 31 témoins. Le greffier a communiqué avec 18 d'entre eux et deux n'ont pas voulu se présenter.

Nous avons communiqué avec plus de la moitié des témoins suggérés et nous avons réussi à obtenir la participation de M. Glossop, directeur de l'Institut Vanier, et de Richard Shillington, de Tristat Resources, tous deux inscrits sur la liste de l'opposition. Nous avons entendu Colin Hughes, Brigitte Kitchen et Pat MacKinnon, du Social Planning Council of Metro Toronto et du Groupe de défense des enfants pauvres. Nous avons entendu Ken Battle et Sherri Torjman, du Caledon Institute of Social Policy, ainsi que Peter Leonard et Anne Sharp, de l'Association canadienne des écoles de service social. Nous avons aussi entendu Lynne Toupin, de l'Organisation nationale anti-pauvreté.

M. John Kinlock, de l'Association canadienne des banques d'alimentation est également venu témoigner. Hier soir, nous avons entendu les témoignages de Janet Maher, du Comité canadien d'action sur le statut de la femme et, plus tôt, nous avons aussi entendu Mme Marcelle Dolment, de l'Action and Information Network for Women.

Notre comité a accompli un travail qui se compare assez bien à celui de nos collègues de l'autre endroit—nous avons entendu quelque 21 témoins ainsi que des fonctionnaires et un ministre. Treize groupes ont comparu devant les membres de notre comité et nous sommes heureux de pouvoir nous adresser à un ministre aujourd'hui.

Les membres du comité ont posé un certain nombre de questions importantes à tous les témoins entendus. On peut dire qu'il y a, sur la question, plusieurs écoles de pensée et qu'aucun point de vue ne fait l'unanimité. Le comité, je crois, a assez bien réussi à faire le tour de la question. Le large éventail de points de vue représentés par les témoins a donné aux membres du comité la possibilité de saisir les préoccupations qui existent. Notre personnel de recherche a analysé la mesure législative et a produit un document à l'intention des membres du comité. Nous avons également pu examiner les délibérations du comité législatif de l'autre endroit.

Même si nous devons respecter un calendrier précis, nous avons pu procéder à un examen assez approfondi du contenu du projet de loi. Beaucoup d'autres problèmes sociaux ont été abordés, ce qui est bien compréhensible. Le compte rendu devra bien montrer que pour nous, ce projet de loi constituait

[Text]

to the heart of it. We have focussed in on a number of issues, and colleagues from the committee welcome this opportunity to raise some of them with you.

With that, I will ask Senator Forrestall to commence the questioning.

**Senator Forrestall:** The chairman has given a reasonable summary of where we are this morning and how we got there. I find it a matter of regret that Senator Hébert and his colleagues are not present, although my understanding was that they were all going home last night, in any event, and there was a little bit of grandstanding this morning.

A number of issues have been expressed, and I was impressed with the witnesses who expressed those concerns, which are obviously deeply felt and strongly held.

Mr. Minister, as you suggest, when we introduce change, there is fear. I have been around long enough to recognize that. Nevertheless, let me invite you to expand a little and give us a better feel for this important change in social policy, which may have been influenced by your colleagues in cabinet, and how you arrived at this change.

First, there is an expressed concern that the bill will not meet the stated objectives in large measure because, among other things, there are no provisions to protect against inflation and the resulting erosion that will take place, notwithstanding the fact that we have a one per cent inflation rate, which makes it a negligible factor. Perhaps you could enlarge on that area, because it is a real concern that has been expressed by people who have committed their lives to working in these areas, and perhaps your views might ease their concerns.

**Mr. McDermid:** We, as a government, have been moving away from indexing, as you know, and have been instituting a partial indexing only when inflation reaches higher levels. You will notice that over the next five years we are increasing the benefits by \$2.5 billion, and that, in itself, is putting more money into the program and enriching it as we go along. This answers some of the concerns. Of course, a government can enrich a program at any specific time, but with the additional \$2.5 billion over the next five years, that will more than compensate for the rate of inflation, which this government has a goal of keeping down at a very low level.

**Senator Forrestall:** Mr. Minister, there is a 3 per cent trigger in there with respect to inflation. The argument, as I understood it, is that even if we have zero inflation, we have already lost 3 per cent protection. It is in that area that the concern was expressed.

**Mr. McDermid:** Another reason, of course, is the fiscal position in which the government finds itself at this particular

[Traduction]

une importante mesure sociale et que nous sommes allés droit à l'essentiel. Nous avons mis l'accent sur un certain nombre de questions et les membres du comité sont heureux de pouvoir en aborder quelques-unes avec vous.

Sur ce, je demande au sénateur Forrestall de poser les premières questions.

**Le sénateur Forrestall:** Le président a assez bien expliqué où nous en étions ce matin et comment nous y étions arrivés. Je regrette que le sénateur Hébert et ses collègues ne soient pas présents, mais j'avais cru comprendre qu'ils rentraient tous chez eux hier soir de toute manière. Il y a quand même eu un peu de cinéma ce matin.

Un certain nombre de questions ont été abordées et j'ai été impressionné par les témoins qui ont parlé de préoccupations que, de toute évidence, ils ressentaient vivement.

Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, le changement suscite toujours des craintes. Je suis en politique depuis assez longtemps pour le savoir. Néanmoins, j'aimerais que vous vous expliquiez davantage et que vous nous donniez une meilleure idée de ce changement important de notre politique sociale que vous avez peut-être décidé sous l'influence de vos collègues du Cabinet.

Tout d'abord, certains ont dit craindre que le projet de loi n'atteigne pas son objectif, en grande partie parce qu'il ne contient aucune disposition de protection contre l'inflation qui risque de miner sérieusement les prestations, même si, à un pour cent, l'inflation est actuellement un facteur négligeable. Peut-être pourriez-vous élaborer sur cet aspect parce qu'il s'agit d'une préoccupation pour des gens qui consacrent leur vie aux questions sociales. Peut-être pourriez-vous calmer leurs appréhensions.

**M. McDermid:** Comme vous le savez, le gouvernement a abandonné l'indexation pour préconiser plutôt une indexation partielle qui n'entre en jeu que lorsque l'inflation atteint un certain taux. Vous constaterez qu'au cours des cinq prochaines années, nous ajouterons progressivement 2,5 milliards de dollars au budget du programme. Bien sûr, le gouvernement peut à tout moment augmenter le budget d'un programme, mais ces 2,5 milliards de dollars répartis sur cinq ans représentent plus que ce qu'il faut pour couvrir l'inflation que le gouvernement a d'ailleurs l'intention de garder à un très bas niveau.

**Le sénateur Forrestall:** Monsieur le ministre, l'indexation n'intervient que lorsque l'inflation dépasse le seuil des 3 p. 100. Ce que certains dénoncent, si j'ai bien compris, c'est que même si le taux d'inflation était nul, les prestations diminueraient de 3 p. 100.

**M. McDermid:** Il faut aussi tenir compte de la situation financière dans laquelle se trouve actuellement le gouverne-



[Text]

time. A one-point increase means \$100 million for the program. So the \$2.5 billion that is going into the program—which is additional money over and above what we are now committing—is enhancing the program and will more than cover the inflationary expectations that we have over the next period of time.

**Senator Forrestall:** The second part of the concern—and you touched on it this morning when you talked about the fact that there is much easier access to change in family status—is that there is no vehicle or process that allows change in income to be reflected quickly, and that there could possibly be extensive delays in receiving income a person might be entitled to because of a status change. Can you assure us that if, for example, a person is laid off, that the department can respond to that situation quickly, like the next month? Mr. Bennett and others spoke to us—and I was pleased to hear it—about the availability of hotlines and telephones. “Do it by phone; do not wait until next July when you have a look at your income tax; do it the day after, or preferably the day before.”

**Mr. McDermid:** The example of being laid off is a difficult one because under our system a person could be going on unemployment insurance, and although his or her income level would change somewhat, the change in that is done on an annual basis, taking taxation into account.

Having said that, if, for example, a woman who was married and for whatever reason separated and had custody of the children, that status could be changed retroactively within a three-month period of the time of separation. In that sense, there is a fairly quick reaction time, although there is a three-month hiatus, but that is done for obvious reasons. It reacts to that type of concern. Perhaps Mr. Bennett wishes to comment further on that matter.

**Mr. Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, Department of Finance:** I wish to comment briefly on the layoff situation. The main fabric of the safety net is social assistance and U.I., and they would provide, very quickly, the necessary income support. However, it is rather more difficult to do that with the child tax benefit because we do not know how long a person will be unemployed. We do not know what their income structure will be for a full year, and this benefit, of course, is based on income during a year. A person may be laid off and get another job two months later. If that were his or her work pattern, it would be difficult to calculate the right amount of increase in child tax benefit to give to that person.

[Traduction]

ment. Une augmentation d'un point de pourcentage représente 100 millions de dollars. Donc, les 2,5 milliards de dollars—il s'agit d'argent frais qui s'ajoute aux fonds déjà réservés pour le programme—enrichissent le programme et feront plus que couvrir les effets prévus de l'inflation au cours de la période visée.

**Le sénateur Forrestall:** Une autre préoccupation exprimée—et vous l'avez abordée brièvement ce matin, lorsque vous avez parlé des changements familiaux—c'est que le projet de loi ne prévoit aucun processus permettant d'ajuster rapidement les prestations en cas de variation du revenu et qu'une personne pourrait devoir attendre longtemps un rajustement rendu nécessaire par un changement familial. Pouvez-vous nous donner l'assurance que lorsqu'une personne sera mise à pied, pour prendre cet exemple, le ministère rajustera rapidement ses prestations, disons, le mois suivant? M. Bennett et d'autres personnes nous ont parlé—et j'ai été heureux de l'entendre—de l'existence de services téléphoniques d'urgence. «Téléphonez sans délai. N'attendez pas au mois de juillet lorsque vous commencez à penser à vos impôts. Avertissez le ministère le lendemain, ou mieux encore, le jour avant.»

**M. McDermid:** L'exemple des mises à pied est assez complexe parce qu'une personne mise à pied peut toucher de l'assurance-chômage et même si son revenu varie, le rajustement sera fait sur une base annuelle en tenant compte de ses impôts sur le revenu.

Cela étant dit, si, par exemple, une femme mariée se sépare et a la garde de ses enfants, le rajustement de ses prestations pourra être fait dans les trois mois suivant sa séparation. Les rajustements seront donc très rapides, le délai pouvant être de trois mois, mais ce délai s'explique par des raisons évidentes. Le programme tient compte de telles situations. Peut-être M. Bennett voudra-t-il donner plus de détails sur ce point.

**M. Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Je veux parler brièvement des cas de mises à pied. Les principaux éléments de notre système de sécurité sociale sont l'aide sociale et l'assurance-chômage. Ces deux programmes sont structurés pour apporter très rapidement le soutien financier dont une personne a besoin. Cependant, dans le cas des prestations fiscales pour enfants, il est beaucoup plus difficile de réagir rapidement parce que nous ne savons pas combien de temps une personne sera sans emploi. Nous ignorons quelle sera la structure de ses revenus pour l'année et ces prestations, on le sait, sont calculées en fonction du revenu annuel. Une personne mise à pied peut se trouver un nouvel emploi en deux mois. Dans une telle situation, il serait très difficile de calculer l'augmentation exacte de la prestation à laquelle elle a droit.

[Text]

If we opted for a system such as that, we would have to, at tax time, recover the benefit that had been overpaid if that person had found alternative employment quickly after being laid off. What we have here is a system that delivers benefits that do not have to be reconciled at tax time, that are purely tax free. So people, when they get the money, know that they will keep it.

**Senator Forrestall:** Have you or your officials made any progress with the provinces? This is a fairly rich program, and if I were a provincial minister of finance, I would be looking closely to see whether or not I could rearrange my own finances. Would you address the question of the role of the provinces?

**Mr. McDermid:** You mean scoop up the benefits that the federal government clenches?

**Senator Forrestall:** I did not want to put it that way, but I am glad you mentioned it.

**Mr. McDermid:** It happens. The Minister of Health and Welfare has met with his provincial counterparts and had a heart-to-heart talk with him. We cannot legislate that, primarily because they could disguise it in any way they wanted and say it did not interfere with this program whatsoever.

There has been an unofficial commitment that they would go to bat to assure that the benefits are not scooped up by the provinces. That is as far as it has gone. There has not been a signed agreement or anything like that, but there has been that commitment made by his colleagues in all provincial houses to do their utmost to adhere to that. We are encouraging that. If any provinces did scoop this up, we would be raising the roof about it very loudly in the provinces where that took place.

**Senator Forrestall:** Thank you for the inconvenience that we put you through.

**Mr. McDermid:** No, not at all.

**The Acting Chairman:** One question about which we received a fair amount of comment during our hearings relates to one of your publications.

**Mr. McDermid:** Is this in the white paper?

**The Acting Chairman:** Yes. Several witnesses have read that in a fashion that has led them to the conclusion that the story that is told is not quite the way it is. Some of your offi-

[Traduction]

Si nous avons choisi un système permettant de rajuster très rapidement les prestations, il faudrait récupérer, au moment du paiement des impôts sur le revenu, la portion des prestations payées en trop aux personnes qui ont trouvé un nouvel emploi peu de temps après leur mise à pied. Nous avons plutôt opté pour un système dont les prestations sont non imposables et ne nécessitent pas l'établissement de concordances au moment du paiement de l'impôt sur le revenu. Les bénéficiaires savent donc qu'ils n'auront pas à rembourser l'argent qu'ils recevront.

**Le sénateur Forrestall:** Avez-vous, ou vos fonctionnaires ont-ils progressé dans les négociations avec les provinces? Il s'agit d'un programme assez riche et si j'étais un ministre provincial des Finances, je l'examinerais de très près pour savoir si je peux réorganiser mes propres finances. Pourriez-vous nous parler du rôle des provinces?

**M. McDermid:** Voulez-vous dire que vous cherchiez le moyen de récupérer les prestations versées par le gouvernement fédéral?

**Le sénateur Forrestall:** Je ne voulais pas présenter les choses ainsi, mais je suis heureux que vous le fassiez.

**M. McDermid:** Cela peut se produire. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a rencontré ses homologues provinciaux et a eu une franche discussion avec eux. Nous ne pouvons pas légiférer pour empêcher cela, principalement parce que les provinces peuvent présenter la récupération sous le jour qui leur convient en alléguant qu'elles ne touchent pas aux prestations.

Les ministres se sont engagés officiellement à voir à ce que les provinces n'empêchent pas ces prestations. C'est le mieux que l'on a pu faire. Aucun document officiel n'a été signé, mais les ministres de la Santé de toutes les provinces se sont engagés à ne pas toucher aux prestations. Nous les encourageons. Si une province s'avisait d'empêcher ces prestations, soyez assuré que nous remuerions ciel et terre pour le faire savoir sur la place publique.

**Le sénateur Forrestall:** Merci d'avoir accepté de venir en dépit des inconvénients que cela vous a causés.

**M. McDermid:** Il n'y a pas de quoi.

**Le président suppléant:** Pendant nos audiences, beaucoup de commentaires ont été formulés au sujet de l'une de vos publications.

**M. McDermid:** S'agit-il du livre blanc?

**Le président suppléant:** Oui. L'interprétation qu'en ont faite plusieurs témoins les a amenés à conclure qu'il ne traduit pas tout à fait la réalité. Quelques-uns de vos fonctionnaires



[Text]

cials were here when that testimony was being drawn out by members of the committee. Perhaps we could have a comment on that.

**Mr. McDermid:** I understand Richard Shillington characterized the white paper as dishonest and misleading.

First, I deny the allegation, which I am sure is no surprise to honourable senators. This white paper, if you go through it, makes ample reference to annual benefits. His argument was that all it talks about is monthly benefits and not annual benefits. But there are two tables, on pages five and eight, and a figure on page ten that highlight the level of benefits and the change in benefits under the proposed tax benefit. All of these tables show annual amounts only.

There are two examples in the white paper that show how the proposed benefits would work for typical families. They both conclude by comparing annual levels of assistance between the current and the proposed system. Mr. Shillington, with the greatest of respect, was using selective opinions, or picking and choosing, and was not looking at the overall report.

The white paper mentions the level of monthly payments because this is an important feature of the new child tax benefit. Under the current system, which is really a patchwork, it is necessary to wait a year for some of the benefits while others you get monthly, and so on. This bill will assure that people receive the benefit monthly on a regular basis; they do not have to wait around for it to the end of the year; and they do not have to pay some tax discounter get their benefits early so that they can do whatever they want with that money—probably keeping life and limbs together.

Naturally, we talk about the monthly payments, because that aspect is very important. Of course, monthly payments will be increased for people under \$50,000. The payments will be better targeted. That is what this is all about, namely, trying to help those most in need.

One of the things I have heard frequently when I have been on the hustings over the last 13 and a half years since becoming a member of Parliament is, "Why are you sending me this baby bonus cheque? I don't need it. It is a waste of the taxpayers' money. It should be going to people who need it." I hear that all the time. Since this piece of legislation came out I have had no objections to it whatsoever in my constituency. As a matter of fact, I have had a number of people say, "It's about time you did something like this." For a while I was defending the universal system, as you know. Now I have changed somewhat with this piece of legislation, but for good reasons.

[Traduction]

étaient ici lorsque ces témoins ont été entendus par le comité. Peut-être pourriez-vous nous parler de ces commentaires.

**M. McDermid:** Je crois comprendre que Richard Shillington a qualifié le livre blanc de malhonnête et de trompeur.

Premièrement, je nie cette allégation, ce qui ne surprend pas les sénateurs, j'en suis certain. Si on examine ce livre blanc, on se rend compte qu'il y est amplement question de prestations annuelles. Son argument était que le livre blanc parle uniquement de prestations mensuelles et non de prestations annuelles. Le document contient deux tableaux, aux pages 5 et 8, ainsi qu'une figure, à la page 10, qui montrent le niveau des prestations et les changements découlant de la mesure proposée. Tous les montants indiqués dans ces tableaux sont des montants annuels.

Le livre blanc renferme deux exemples qui montrent comment les prestations proposées fonctionneraient pour des familles types. Les deux exemples se terminent par une comparaison des montants annuels versés sous le régime actuel et sous le régime proposé. Sauf le respect que je lui dois, M. Shillington faisait une analyse sélective du rapport et non une analyse globale.

Le livre blanc mentionne le niveau des paiements mensuels parce que c'est un élément important de la nouvelle prestation fiscale intégrée pour enfants. Sous le régime actuel, qui manque vraiment d'uniformité, il faut attendre un an avant d'avoir certaines prestations alors que d'autres sont versées chaque mois, et ainsi de suite. Grâce à ce projet de loi, les Canadiens recevront une prestation mensuelle; ils n'auront pas à attendre jusqu'à la fin de l'année et ils n'auront pas à payer un escompteur d'impôt pour avoir l'argent plus tôt afin d'en faire ce qu'ils veulent—probablement subvenir à des besoins fondamentaux.

Naturellement, nous parlons des paiements mensuels parce que c'est un aspect très important. Évidemment, les paiements mensuels seront augmentés pour les gens dont le revenu est inférieur à 50 000 \$. Les paiements seront mieux ciblés. Voilà le but visé par cette mesure législative: essayer d'aider les plus nécessiteux.

Au cours des campagnes électorales auxquelles j'ai participé depuis que j'ai été élu député il y a treize ans et demi, j'ai souvent entendu des gens faire la remarque suivante: «Pourquoi m'envoyez-vous ce chèque d'allocation familiale? Je n'en ai pas besoin. Vous gaspillez l'argent des contribuables. Cet argent devrait aller aux gens qui en ont besoin.» J'entends souvent ce genre de remarque. Depuis que cette mesure législative a été présentée, je n'ai entendu aucune objection de la part des électeurs de ma circonscription. En fait, j'ai entendu certaines personnes dire qu'il était grand temps que nous prenions une initiative comme celle-là. Comme vous le savez, j'ai défendu le régime universel pendant un certain temps. J'ai

[Text]

The other thing I want to say about this white paper is that it is probably the most widely read white paper we have ever had. Approximately 350,000 copies were printed and circulated. We estimated that we needed to print 200,000, but the demand was so great that we had to print another 150,000 copies of it. It has been widely distributed and well read. One or two people have taken exception to it, but, generally speaking, it is a fair and honest piece of work.

**The Acting Chairman:** Another area, which is more theoretical, perhaps, relates to the work of this particular standing committee of the Senate. Many of the groups raised the question of the relationship between fiscal and social policy. Many testified before us that the way in which they were looking at Bill C-80 was leading them in the direction of drawing the conclusion that in this instance fiscal policy was shaping the social need or the social policy.

If you could address that point, it might be helpful to us, not only in terms of our examination of this bill, but also for other pieces of legislation that make their way to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

**Mr. McDermid:** If you mean that it will save us money, it will not. We will be putting more money into it. If you are saying that we are streamlining the system and making it work better and making it more responsive to the needs of the people, then the answer is, "Yes, I plead guilty". If you are saying that we are simplifying the tax system so that these people, at the end of each year, don't have to figure out how much they received in baby bonus and work out the tax back system on it, and so on, yes, that will disappear. I plead guilty. That is gone. We will simplify the tax system.

This has been in the works for a long time. More and more people are saying that with the fiscal capacities of government we should be putting the money where it is most needed. We worked closely with the Department of Health and Welfare in this particular instance. This was something that was generated by the Department of Health and Welfare, in cooperation with the Finance Department. We worked closely together.

I could have answered Senator Hébert's question as to why a finance minister is here. He is here because the tax credit program is set out in the Income Tax Act and we are responsible for the Income Tax Act. That is why the Minister of Finance put this forward. But we did it in close cooperation with Minister Bouchard and his staff.

[Traduction]

quelque peu changé d'avis avec cette mesure législative, mais pour de bonnes raisons.

L'autre chose que je voulais dire au sujet du livre blanc, c'est que c'est probablement celui qui a été le plus lu. Environ 350 000 exemplaires ont été imprimés et distribués. Nous avions estimé qu'il fallait en imprimer 200 000 exemplaires, mais la demande était si forte que nous avons dû en imprimer 150 000 de plus. Donc, beaucoup de gens l'ont lu. Une ou deux personnes ont trouvé quelque chose à redire mais, de façon générale, c'est un document juste et honnête.

**Le président suppléant:** Un autre point, qui relève peut-être plus de la théorie, concerne le travail de ce comité sénatorial permanent. Beaucoup de groupes ont soulevé la question de la relation entre la politique budgétaire et la politique sociale. Beaucoup de témoins ont dit que la façon dont ils voyaient le projet de loi C-80 les amenait à conclure que, dans ce cas, la politique budgétaire déterminait la politique sociale.

Si vous pouviez aborder ce point, cela pourrait nous être utile non seulement dans l'examen de ce projet de loi, mais aussi d'autres projets de loi qui sont renvoyés au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

**M. McDermid:** Si vous voulez dire que cette mesure nous permettra de réaliser des économies, c'est faux. Nous verse-rons plus d'argent sous le nouveau régime. Si vous voulez dire que nous simplifions le système afin qu'il soit plus efficace et mieux adapté aux besoins des Canadiens, alors je plaide coupable. Si vous voulez dire que nous simplifions le régime fiscal afin que, à la fin de chaque année, les gens n'aient pas à calculer combien ils ont reçu d'argent sous forme d'allocations familiales et combien ils doivent rembourser sous forme d'impôt et ainsi de suite, alors je plaide coupable. Ce temps-là est fini. Nous allons simplifier le régime fiscal.

On travaille depuis longtemps à cette réforme. De plus en plus de gens disent que, compte tenu de la situation financière du gouvernement, nous devrions donner l'argent à ceux qui en ont le plus besoin. Nous avons travaillé étroitement avec le ministère de la Santé et du Bien-être social dans ce cas. C'est un projet qui a été lancé par le ministère de la Santé et du Bien-être social, avec la collaboration du ministère des Finances. Nous avons travaillé étroitement ensemble.

J'aurais pu répondre à la question du sénateur Hébert, qui a demandé pourquoi un ministre des Finances était ici. C'est parce que le programme de crédits d'impôt relève de la Loi de l'impôt sur le revenu, et c'est nous qui sommes responsables de cette loi. C'est pourquoi cette mesure a été présentée par le ministre des Finances. Cependant, nous avons collaboré étroitement avec le ministre Bouchard et son personnel.



[Text]

I am not sure that I have answered your question. However, this is a very important piece of social policy that has a great deal to do with the children of Canada and with the concern of the Prime Minister for the children of Canada. It was designed to help those who needed it most, and to ensure that they got a good start in life.

**Senator Forrestall:** In terms of child poverty, how important is this new change? Will this become the principal weapon? There was a resolution in the House of Commons a couple of years ago on the very desirable goal of eliminating child poverty by the turn of the century. How important is this legislation as an instrument towards that end? Perhaps you might indicate whether or not this is the only instrument that is envisaged by the government at this time. I know there are others, and perhaps you might elaborate on them.

**Mr. McDermid:** Senator Forrestall, you asked if this will alleviate child poverty. The answer is no, it will not. It is one of the weapons, and it is a very important one. Through this legislation, we are earmarking our precious resources to those who are most in need, and it certainly will help. However, there are other areas that have to improve. Improving the economy itself will remove many children from poverty in that, if their families have jobs and meaningful work, the family as a whole will be better off. Therefore, the economy is very important. However, this legislation plays a very important part in helping those who need it most, and that is why we are enacting it. It is one of the weapons, but there are others.

Perhaps I could ask my official from Health and Welfare Canada to talk about some of the exciting programs in that department relating to children.

**Mr. Pierre Fortier, Director General, Income Security Policy and Legislation, Income Security Programs, Health and Welfare Canada:** I would like to stress the fact that the child tax benefit is part of the Brighter Futures Program which is an overall governmental effort designed to address and improve programs directed towards children at risk. The Brighter Futures Program will inject an extra \$500 million into the social services component to improve services for children at risk.

It is important to realize that this is not the only measure that the government is promoting to help children who are at risk. There are many other initiatives that are under way to improve social services and there are partnerships that we have formed with organizations to this end. Negotiations are ongoing with native groups to help improve services on reserves. There are full-scale federal-provincial negotiations to

[Traduction]

Je ne suis pas certain d'avoir répondu à votre question. Cependant, cette mesure législative est un élément important de la politique sociale et est étroitement liée à l'importance que le premier ministre attache aux enfants du Canada. Elle vise à aider les enfants qui en ont le plus besoin afin qu'ils puissent partir du bon pied.

**Le sénateur Forrestall:** Sur le plan de la pauvreté chez les enfants, quelle importance revêtent ces changements? La Chambre des communes a adopté, il y a environ deux ans, une résolution dans laquelle on parlait d'éliminer la pauvreté chez les enfants d'ici l'an 2000, objectif des plus souhaitables. Quelle importance revêt cette mesure législative dans la réalisation de cet objectif? Vous pourriez peut-être nous dire si c'est le seul moyen envisagé par le gouvernement à ce moment-ci. Je sais qu'il y en a d'autres, et vous pourriez peut-être en parler.

**M. McDermid:** Sénateur Forrestall, vous avez demandé si cette mesure réglerait le problème de la pauvreté chez les enfants. La réponse est non. Par contre, c'est une des armes que nous comptons utiliser, et c'en est une très importante. Grâce à cette mesure législative, nous réservons nos précieuses ressources à ceux qui en ont le plus besoin, et cela les aidera certainement. Cependant, des améliorations sont nécessaires dans d'autres secteurs. Une meilleure économie réduira le problème de la pauvreté chez les enfants car, si on donne des emplois à leurs parents, ils en bénéficieront aussi. Par conséquent, l'économie est très importante. Toutefois, ce projet de loi joue un rôle essentiel pour ce qui est d'aider les plus nécessiteux, et c'est pourquoi nous l'avons adopté. C'est une des armes, mais il y en a d'autres.

Je pourrais peut-être demander à mon collaborateur de Santé et Bien-être social Canada de vous parler de certains des excellents programmes offerts par ce ministère en ce qui concerne les enfants.

**M. Pierre Fortier, directeur général, Direction des politiques et de la législation des programmes, Programmes de la sécurité du revenu, Santé et Bien-être social Canada:** Je veux mettre en relief le fait que la prestation fiscale pour enfants fait partie du programme Grandir ensemble, une initiative globale du gouvernement en vue d'améliorer les services destinés aux enfants vulnérables. Dans le cadre de ce programme, nous injecterons 500 millions de dollars de plus dans les services sociaux pour améliorer les services qui s'adressent aux enfants vulnérables.

Il est important de se rendre compte qu'il ne s'agit pas là de la seule mesure prise par le gouvernement pour aider les enfants vulnérables. Il y a beaucoup d'autres initiatives qui visent à améliorer les services sociaux, et des partenariats ont été formés avec des organisations à cette fin. Nous sommes en train de négocier avec les groupes autochtones en vue d'améliorer les services dans les réserves. Des négociations

[Text]

make sure that provinces are on side, and will work with us on this Brighter Futures Program.

In addition to the \$2.1 billion that is being used in this particular program, there is a broader government strategy.

**Senator Meighen:** May I add my note of welcome, minister, to your presence here today. I have long since given up the "red eye", but you being a younger man can stand the rigours of that travel better than I. Since you have made the sacrifice, it is unfortunate that there are not a greater number of senators present to question you, particularly from the other side of the Senate chamber.

I do not claim any expertise whatsoever in this area. However, for a long time I have had an interest in the transition from welfare to employment, and in breaking the poverty cycle. I realize one bill cannot do everything. As you stated in response to the last question, this bill will not end child poverty or any other poverty, but it will help.

In terms of the transition from welfare to employment, the earned income supplement of \$500 seems to be specifically targeted to address that problem. Is there anything else in the bill that you feel will assist?

There has been some constructive criticism to the effect that perhaps the child care expense deduction might have been addressed to help female single-parent households care for children and put more money into the hands of single parent households in a progressive rather than an allegedly regressive fashion, so that the mother can return or participate fully in the workforce.

Would you make some comments on the question of breaking the poverty cycle and returning to employment?

**Mr. McDermid:** The earned income supplement is attempting to help those people who fall between the cracks. I hear all the time, "I would love to go back to work, but I can do better on welfare." There are many programs now, Senator Meighen, with which I am familiar in my area where social services departments will pay for three of four weeks of day care expenses for an individual who gets off the welfare roll or mother's allowance and gets back into the workforce. There are many programs to help people.

There are other areas on which someone else may wish to comment. One of our concerns is getting people back into the workforce and ensuring that they do not fall between the

[Traduction]

fédérales-provinciales sont également en cours, car nous voulons nous assurer de la collaboration des provinces pour le programme Grandir ensemble.

En plus des 2,1 milliards de dollars affectés à ce programme particulier, le gouvernement a aussi une stratégie plus vaste.

**Le sénateur Meighen:** Monsieur le ministre, permettez-moi de vous souhaiter, moi aussi, la bienvenue ici aujourd'hui. Il y a longtemps que j'ai abandonné les vols de nuit, mais comme vous êtes plus jeune que moi, vous êtes moins sensible aux rigueurs de ce genre de déplacements. Comme vous avez fait le sacrifice, c'est malheureux qu'il n'y ait pas plus de sénateurs présents ici pour vous questionner, particulièrement des sénateurs de l'autre côté.

Je ne prétends pas m'y connaître dans ce domaine. Cependant, pendant longtemps, je me suis intéressé à la transition entre l'aide sociale et le travail, aux moyens de briser le cycle de la pauvreté. Je sais bien qu'une seule mesure législative ne peut pas tout faire. Comme vous l'avez dit en réponse à la dernière question, ce projet de loi n'éliminera pas la pauvreté chez les enfants ni aucune autre forme de pauvreté, mais c'est un pas dans la bonne direction.

En ce qui concerne la transition entre l'aide sociale et le travail, le supplément du revenu gagné, qui s'élève à 500 \$, semble viser précisément à régler ce problème. Y a-t-il quelque chose d'autre dans ce projet de loi qui, selon vous, pourrait être utile dans ce sens?

Certains prétendent qu'on aurait peut-être pu se servir de la déduction pour frais de garde d'enfants afin de mettre plus d'argent, de façon progressive et non de façon régressive, à la disposition des familles monoparentales dont le chef est une femme pour que la mère puisse retourner au travail.

Pourriez-vous faire quelques remarques au sujet des façons d'aider les gens à se sortir du cycle de la pauvreté et à retourner au travail?

**M. McDermid:** Le supplément du revenu gagné vise à aider les gens qui, actuellement, n'ont pas un revenu suffisant et ne peuvent pas profiter des divers programmes offerts. J'entends souvent des gens me dire qu'ils voudraient bien retourner au travail, mais que l'aide sociale est plus payante. Je sais qu'il existe maintenant beaucoup de programmes dans ma région, sénateur Meighen, où les organismes de services sociaux paient de trois à quatre semaines de frais de garde d'enfants lorsqu'une personne retourne au travail et cesse de dépendre de l'aide sociale. Il y a beaucoup de programmes pour aider ces gens.

Il y a d'autres points dont quelqu'un d'autre voudra peut-être parler. L'une de nos préoccupations, c'est d'aider les gens à réintégrer le marché du travail et de voir à ce qu'ils aient un



[Text]

cracks. This may not be enough, I do not know. I guess there is never enough in these programs.

**Mr. Keith Horner, Chief, Tax Analysis, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Some of the barriers to entering the workforce are to be found within the social assistance programs themselves, which are federally-provincially shared programs, and there are new measures coming in those programs which will also help. One of them is to make child care expenses not count as income against which social assistance benefits are lost. Ontario has recently adopted that measure, and other provinces are looking at it.

**Mr. Fortier:** Quite frequently, people on social assistance are faced with the difficult choice of losing benefits if they go back to work and take a low-paying job. This measure is designed to alleviate that particular problem and to balance the choices between going back to work and staying on welfare.

**Senator Meighen:** This supplementary question is perhaps straying a bit from the bill itself. To your knowledge, are there discussions between the federal and provincial governments with respect to many of these joint programs to which you alluded to provide for a phasing-in process, rather than the loss of social welfare benefits as soon as a job is taken and salary earned?

**Mr. Fortier:** This is very much an area that is of interest to provincial governments and the federal government. There has been, and will continue to be, many discussions in an effort to find innovative ways of providing incentives for people on welfare to go back to work. That is very much a topic that is currently being discussed. It is the subject of pilot projects being developed and there is much activity and interest in this particular area.

**Mr. McDermid:** At the moment, there is a pilot project with New Brunswick?

**Mr. Fortier:** That is correct.

**Mr. McDermid:** It is specifically earmarked for this type of program. In New Brunswick there is a cooperative program that the Prime Minister and the Premier announced not too long ago.

**Mr. Fortier:** This particular earned income supplement is very much integrated into that kind of thinking.

**Senator Macquarrie:** I, too, welcome the minister, although, as an aging saint, I am a bit upset about this "red-

[Traduction]

revenu suffisant. Cela ne sera peut-être pas assez; je ne le sais pas. Je suppose que ces programmes ne sont jamais assez généreux.

**M. Keith Horner, chef, Analyse fiscale, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Certaines des entraves à l'entrée sur le marché du travail découlent des programmes d'aide sociale eux-mêmes, qui sont des programmes à frais partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces. Afin de remédier à ce problème, certaines nouvelles mesures seront introduites dans ces programmes. Par exemple, les frais de garde d'enfants ne compteront pas comme un revenu qui fait diminuer les prestations d'aide sociale. L'Ontario vient d'adopter cette mesure, et d'autres provinces envisagent de le faire.

**M. Fortier:** Très fréquemment, les assistés sociaux doivent faire un choix difficile: accepter un emploi peu rémunérateur et perdre leurs prestations d'aide sociale en retournant au travail. Cette mesure vise à corriger ce problème et à équilibrer le choix entre retourner au travail et continuer de dépendre de l'aide sociale.

**Le sénateur Meighen:** Cette question supplémentaire est peut-être un peu éloignée du projet de loi lui-même. À votre connaissance, y a-t-il des discussions en cours entre le gouvernement fédéral et les provinces relativement à ces nombreux programmes conjoints auxquels vous avez fait allusion pour l'élaboration d'un processus qui permettrait une transition graduelle au lieu qu'une personne perde ses prestations d'aide sociale dès qu'elle obtient un emploi et gagne un salaire?

**M. Fortier:** C'est une question qui intéresse beaucoup les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. On a eu et on continuera d'avoir de nombreuses discussions en vue de trouver des moyens novateurs d'inciter les assistés sociaux à retourner au travail. On parle beaucoup de cela actuellement. D'ailleurs, cette question fait l'objet de projets pilotes qu'on est en train d'élaborer. C'est un domaine qui suscite beaucoup d'intérêt.

**M. McDermid:** Il y a actuellement un projet pilote avec le Nouveau-Brunswick, n'est-ce pas?

**M. Fortier:** C'est exact.

**M. McDermid:** Ce projet porte justement sur ce genre de programme. Au Nouveau-Brunswick, il y a un nouveau programme coopératif que le premier ministre du Canada et le premier ministre de la province ont annoncé il n'y a pas très longtemps.

**M. Fortier:** Ce supplément du revenu gagné est tout à fait dans cette ligne de pensée.

**Le sénateur Macquarrie:** Je souhaite aussi la bienvenue au ministre, bien que cet échange avec le sénateur Meighen, à

[Text]

eye" exchange with Senator Meighen. I do not know what is meant there.

I did notice that the minister referred to the hustings. Some of us are old enough to remember—

**An Honourable Senator:** Don't be ashamed, senator. Step up.

**Senator Olson:** I am ashamed. I am ashamed to sit at the table with you.

**An Honourable Senator:** Then you can leave.

**Senator Olson:** I can sit here, too, if I feel like it. Right now I feel like it. I want to see how—

**Senator Forrestall:** You got on the phone, did you?

**Senator Olson:** I heard what happened this morning and yesterday. Go ahead.

**Senator Macquarrie:** Thank you very much. I would like to resume my question.

**Senator Olson:** You should hang your heads in shame before these people. They got the message too. Did you see the polls this morning? Why is the right minister not here?

**Senator Macquarrie:** I don't think you have a microphone.

**An Honourable Senator:** What have you got against Mr. McDermid?

**Senator Olson:** You are not the right minister. You are not the Minister of Welfare. You are the minister of hard times and hardship.

**The Acting Chairman:** Order. Order.

**Senator Olson:** That's a good point, isn't it.

**Senator Macquarrie:** I do not mind being patient, but I do not want to be a softie. I must continue my question.

**Senator Olson:** You cannot change your spots.

**Senator Macquarrie:** The question of the hustings gets us, of course, to what the discussion of this bill is all about. I heard you say, Mr. Minister, that the important thing is that it helps most those who most need help, which is very much the credo for all these social welfare measures, as we used to call them.

If you had to encapsulate a vindication of that in a few words, what would you be able to say to the Canadian people? I recall one election in which I used to try to explain the problem of prices and incomes; by the time I had given my little explanation, I had lost the interest of the person, and probably also his vote.

[Traduction]

une heure aussi tardive, dérange quelque peu le vieux saint que je suis. Je ne sais pas ce qu'on veut dire.

J'ai remarqué que le ministre a fait allusion aux campagnes électorales. Certains d'entre nous sont assez âgés pour se rap-peler. . .

**Un honorable sénateur:** N'ayez pas honte Sénateur. Allez-y.

**Le sénateur Olson:** J'ai honte, oui, honte d'être à la même table que vous.

**Un honorable sénateur:** Vous pouvez toujours partir.

**Le sénateur Olson:** J'ai le droit de rester assis ici si j'en ai envie. Et j'en ai maintenant envie. Je veux voir comment. . .

**Le sénateur Forrestall:** Vous avez téléphoné, n'est-ce pas?

**Le sénateur Olson:** J'ai appris ce qui s'était passé hier et ce matin. Continuez.

**Le sénateur Macquarrie:** Merci beaucoup. Je voudrais reprendre mon point.

**Le sénateur Olson:** Vous devriez baisser la tête de honte devant ces gens. Ils ont compris. Avez-vous vu les sondages ce matin? Pourquoi le ministre responsable n'est-il pas ici?

**Le sénateur Macquarrie:** Je pense que vous n'avez pas de micro.

**Une voix:** Pourquoi vous en prenez-vous à M. McDermid?

**Le sénateur Olson:** Vous n'êtes pas le ministre responsable. Vous n'êtes pas le ministre du Bien-être social. Vous êtes le ministre des temps difficiles et des privations.

**Le président suppléant:** À l'ordre!

**Le sénateur Olson:** C'est un bon point n'est-ce pas?

**Le sénateur Macquarrie:** Je veux bien être patient, mais je ne veux pas être bonasse. Je dois poursuivre mon point.

**Le sénateur Olson:** Vous ne pouvez cacher vos faiblesses.

**Le sénateur Macquarrie:** La question des campagnes électorales nous ramène à l'essence même de ce projet de loi. Je vous ai entendu dire, monsieur le ministre, qu'il est important parce qu'il vient surtout en aide à ceux qui en ont le plus besoin; c'est toujours ce qu'on prétend de toutes les mesures de bien-être social, comme on les appelait jadis.

Si vous deviez justifier cette mesure en quelques mots, que diriez-vous aux Canadiens? Je me rappelle d'une élection pendant laquelle j'essayais d'expliquer la dynamique des prix et des revenus; au moment où j'ai eu terminé, j'avais perdu l'intérêt de mon auditoire et probablement son vote, du même coup.



[Text]

Essentially, what is it about this bill that makes it better for the poor people of Canada? Those are the ones who count.

**Mr. McDermid:** Well, maybe I could answer you by telling you what some people have said, who have commented on this with some authority.

Patrick Johnson is the executive director of the Canadian Council of Social Development. In his testimony, he said that he sees the earned income supplement proposal as being the beginning of a step in that direction, and that is why they support it.

An editorial in the *Globe and Mail* of September 21 said that, if everyone would just stop talking for a moment and let the facts speak for themselves, they might notice that the ending of the baby bonus puts more money, not less, in the pockets of those who need government assistance.

I think that that probably says it best.

**Senator Olson:** That is bullshit!

**Senator Macquarrie:** That is terrible language!

**Senator Olson:** You just try to stop me from saying anything I want to say in this meeting. Throw me out! You are a bunch of goons. That is what you are.

**Senator Macquarrie:** I say this for public interest, and also in a personal way since my daughter is one of the constituents of the minister. I want to keep her voting for him, and I think she will.

**Mr. McDermid:** Thank you, senator.

**Senator Olson:** She'll be the only one.

**The Acting Chairman:** Are there any further questions? On behalf of the committee, let me extend our thanks to the minister for being with us this morning. Thank you, minister.

**Senator Olson:** I am not through yet. I think this is the most disgraceful performance I have ever seen. Shame on you! Shame on you all!

**Mr. McDermid:** If you had been here, I think you might have enjoyed the performance.

**Senator Olson:** I don't like you doing damage to my citizens. Thanks a lot! The people are wise to you, so don't think you can just leave here with that smug look on your face. You are out, you guys. Didn't you hear the poll this morning? You are a bunch of hypocrites.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, we proceed now to the clause-by-clause study of Bill C-80. Shall clauses 1 to 31 carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Acting Chairman:** Shall the schedule carry?

[Traduction]

Pour l'essentiel, qu'y a-t-il dans ce projet de loi qui améliore la condition des pauvres du Canada? Ce sont eux qui nous préoccupent.

**M. McDermid:** Je peux peut-être vous répondre en répétant ce qu'on dit certaines personnes qui font autorité.

Patrick Johnson, directeur exécutif du Conseil canadien de développement social, a dit dans son témoignage que le projet de supplément au revenu gagné est un premier pas dans la bonne voie et que c'est la raison pour laquelle le Conseil l'appuie.

Un éditorial du *Globe and Mail* du 21 septembre disait que, si tout le monde cessait de parler quelques instants et examinait les faits, on remarquerait peut-être que la fin des allocations familiales aura pour effet de mettre plus d'argent, pas moins, dans les poches de ceux qui ont besoin de l'aide gouvernementale.

Je pense que c'est probablement le meilleur résumé.

**Le sénateur Olson:** Cè ne sont que des conneries!

**Le sénateur Macquarrie:** Quel affreux langage!

**Le sénateur Olson:** Essayez seulement de m'empêcher de dire ce que je veux. Faites-moi expulser! Vous n'êtes qu'une bande d'imbéciles. Voilà ce que vous êtes.

**Le sénateur Macquarrie:** Je le dis dans l'intérêt public et, également, à titre personnel, car ma fille vit dans la circonscription du ministre. Je souhaite qu'elle continue à voter pour lui, et je pense qu'elle le fera.

**M. McDermid:** Merci, Sénateur.

**Le sénateur Olson:** Elle sera la seule.

**Le président suppléant:** Y a-t-il d'autres questions? Au nom du Comité, permettez-moi de remercier le ministre d'être venu nous rencontrer ce matin. Merci, Monsieur le ministre.

**Le sénateur Olson:** Je n'ai pas encore fini. Je pense que c'est la prestation la plus scandaleuse que j'aie jamais vue. Quelle honte! Vous êtes tous scandaleux!

**M. McDermid:** Si vous aviez été ici, je pense que la prestation vous aurait plu.

**Le sénateur Olson:** Je ne veux pas que vous fassiez du tort à mes concitoyens. La population pige votre petit jeu; n'allez pas croire que vous pourrez vous en tirer avec votre petit air suffisant. Vous êtes fini. N'avez-vous pas eu vent des sondages, ce matin? Vous êtes une bande d'hypocrites!

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous procédons maintenant à l'étude article par article du projet de loi C-80. Les articles 1 À 31 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président suppléant:** L'Annexe est-elle adoptée?

*[Text]*

**Hon. Senators:** Carried.

**The Acting Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Acting Chairman:** Shall I report the bill without amendment?

**Senator Cochrane:** I so move.

**The Acting Chairman:** It is moved by Senator Cochrane that the bill be reported without amendment. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chairman:** The motion is carried. Honourable senators, the meeting is adjourned.

The Committee adjourned.

*[Traduction]*

**Des voix:** D'accord.

**Le président suppléant:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président suppléant:** Est-ce que je dois faire rapport du projet de loi sans amendement?

**Le sénateur Cochrane:** J'en fais la proposition.

**Le président suppléant:** Le sénateur Cochrane propose qu'il soit fait rapport du projet de loi sans amendement. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président suppléant:** La proposition est adoptée. Honorables sénateurs, la séance est levée.

Le Comité s'ajourne.

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch;

Keith Horner, Chief, Tax Analysis, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

*From the Department of Health and Welfare Canada:*

Pierre Fortier, Director General, Income Security Policy and Legislation, Income Security Programs.

*Du ministère des Finances:*

Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la Politique de l'impôt;

Keith Horner, chef, Analyse d'impôt, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la Politique de l'impôt.

*Du ministère de la Santé et Bien-être Social:*

Pierre Fortier, directeur général, Direction des politiques et de la législation des programmes.





Third-Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOEL A. KINSELLA

*Président suppléant:*  
L'honorable NOEL A. KINSELLA

Tuesday, December 1, 1992

Le mardi 1<sup>er</sup> décembre 1992

Issue No. 24

Fascicule n° 24

**Eighth proceedings on:**

**Huitième fascicule concernant:**

The study on the concept, development and  
promotion of Canadian citizenship

L'étude sur la notion, le développement et la  
promotion de la citoyenneté canadienne

INCLUDING:

Y COMPRIS:

The Twelfth Report of the Committee

Le douzième rapport du comité

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Noel A. Kinsella, *Acting Chairman*  
The Honourable Lorne M. Bonnell, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lavoie-Roux
Bonnell	Macquarrie
Bosa	Marshall
Cochrane	*Murray
DeWare	(or Lynch-Staunton)
*Frith	Neiman
(or Molgat)	Phillips
Gigantès	Stanbury
Hébert	Sylvain
Kinsella	

\**Ex Officio Members*  
(Quorum 4)

*Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Macquarrie substituted for that of the Honourable Senator Di Nino. (November 27, 1992)

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Hastings. (November 24, 1992)

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Balfour. (November 2, 1992)

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux substituted for that of the Honourable Senator Macquarrie. (November 2, 1992)

The name of the Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (November 2, 1992)

The name of the Honourable Senator Marshall substituted for that of the Honourable Senator Oliver. (October 14, 1992)

The name of the Honourable Senator Sylvain substituted for that of the Honourable Senator Forrestall. (October 14, 1992)

The name of the Honourable Senator Phillips substituted for that of the Honourable Senator Meighen. (October 14, 1992)

Published under authority of the Senate by the  
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable sénateur Noel A. Kinsella  
*Vice-président:* L'honorable Lorne M. Bonnell

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lavoie-Roux
Bonnell	Macquarrie
Bosa	Marshall
Cochrane	*Murray
DeWare	(ou Lynch-Staunton)
*Frith	Neiman
(ou Molgat)	Phillips
Gigantès	Stanbury
Hébert	Sylvain
Kinsella	

\* *Membres d'office*  
(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino. (Le 27 novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès est substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings. (Le 24 novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (Le 2 novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Lavoie-Roux est substitué à celui de l'honorable sénateur Macquarrie. (Le 2 novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Barootes est substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (Le 2 novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Marshall est substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver. (Le 14 octobre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Sylvain est substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall. (Le 14 octobre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Phillips est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen. (Le 14 octobre 1992)

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par  
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings* dated December 11, 1991:

"The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Marsden:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the concept, development and promotion of Canadian citizenship, and

That the Committee present its final report no later than December 31, 1992.

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du 11 décembre 1991:

«L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Marsden,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne; et

Que le Comité présente son rapport aux plus tard le 31 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 1, 1992  
(27)

[Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 10:03 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Kinsella presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senator Barootes, Bonnell, Bosa, DeWare, Hébert, Kinsella and Macquarrie (7).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Helen MacKenzie, researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Institute for Citizenship Education:*

Mr. David Shulman, Project Co-ordinator.

*From the Department of Secretary of State:*

Ms. Michèle S. Jean, Under Secretary of State;

Ms. Norma Passaretti, Director General, State Ceremonial Branch;

Mr. James E. Page, Director General, Education Support Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, December 11, 1991 respecting the concept, development and promotion of Canadian citizenship.

The Honourable Senator DeWare moved,—That notwithstanding the Order of Reference adopted by the Senate on December 11, 1991, the Committee seek authority from the Senate to presents its final report no later than April 30, 1993.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Bonnell moved,—That the Honourable Senator Barootes be appointed to the Sub-committee on veterans Affairs.

Mr. David Shulman of the Institute for Citizenship Education made a statement and answered questions.

Mrs. Michèle Jean of the Department of Secretary of State made a statement and with Ms. Norma Passaretti and Mr. James E. Page answered questions.

*It was agreed* to table the statement "A Commentary on Canadian Studies" by Mr. James Page as part of the records of the Committee. (*Exhibit "SAST-24-1"*)

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 1992  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 h 03, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Bonnell, Bosa, DeWare, Hébert, Kinsella et Macquarrie. (7)

*Également présente: De la Bibliothèque du Parlement:* Helen MacKenzie, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Institut de promotion du civisme:*

M. David Shulman, coordonnateur de projet.

*Du Secrétariat d'État du Canada:*

M<sup>me</sup> Michèle S. Jean, sous-secrétaire d'État;

M<sup>me</sup> Norma Passaretti, directrice générale du Cérémonial d'État;

M. James E. Page, directeur général de l'Aide à l'éducation.

En conformité avec son ordre de renvoi en date du mercredi 11 décembre 1991, le Comité reprend l'étude relative à la notion, au développement et à la promotion de la citoyenneté canadienne.

L'honorable sénateur DeWare propose que, par dérogation à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 11 décembre 1991, le Comité demande au Sénat l'autorisation de présenter son rapport final le 30 avril 1993 au plus tard.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bonnell propose que l'honorable sénateur Barootes soit nommé membre du Sous-comité des affaires des anciens combattants.

M. David Shulman, de l'Institut de promotion du civisme, fait un exposé, puis répond aux questions.

M<sup>me</sup> Michèle Jean, du Secrétariat d'État, fait un exposé et, de concert avec M<sup>me</sup> Norma Passaretti et M. James E. Page, répond aux questions.

*Il est convenu* de faire verser dans les archives du Comité le document de M. James Page intitulé «Observations sur les études canadiennes» (*Pièce «SAST-24-1»*).



At 11:51 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 11 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, OCTOBER 13, 1992

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## TWELFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-80, An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act, has in obedience to its Order of Reference of Tuesday, September 29, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président suppléant*

NOEL A. KINSELLA

*Acting Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 13 OCTOBRE 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## DOUZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-80, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, édictant la Loi sur les allocations spéciales pour enfants, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et abrogeant la Loi sur les allocations familiales, a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 29 septembre 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

Special Study on Veterans Health Care  
Regulations

APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING  
MARCH 31ST 1993

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,  
dated November 21, 1991:

"The Honourable Senator Marshall moved, seconded  
by the Honourable Senator Kinsella:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs,  
Science and Technology be authorized to examine and  
report upon the Veterans Health Care Regulations  
(SOR/90-594, August 28, 1990) and on all other matters  
concerning veterans affairs which may arise from time to  
time."

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES,  
DES SCIENCES ET DE LA  
TECHNOLOGIE

Étude spéciale sur le Règlement sur les soins de santé  
pour anciens combattants

DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET  
POUR L'EXERCICE SE TERMINANT  
LE 31 MARS 1993

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, en date du 21 Novem-  
bre 1991:

«L'honorable sénateur Marshall propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Kinsella:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires  
sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à  
étudier, en vue d'en faire rapport, le Règlement sur les  
soins de santé pour anciens combattants (DORS/90-594,  
28 août 1990) et toutes autres questions qui pourront être  
soulevées au sujet des affaires des anciens combattants.»

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Special Services	\$42,500.00
Transportation and Communications	\$ 2,500.00
All Other Expenditures	\$ 150.00
<b>Total</b>	<b>\$45,150.00</b>

SOMMAIRE

Services professionnels et autres	42 500,00 \$
Transports et communications	2 500,00 \$
Autres dépenses	150,00 \$
<b>Total</b>	<b>45 150,00 \$</b>

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date  
that this Budget is considered.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de  
laquelle le présent budget sera étudié.

Chairman/Président

Date: \_\_\_\_\_

Remarks:/Remarques: \_\_\_\_\_

Approved by:/Approuvé par: \_\_\_\_\_

Chairman, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration  
Président, Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

Date: \_\_\_\_\_

For information only:

Pour information seulement:

	<u>1989-90</u>	<u>1990-91</u>	<u>1991-92</u>		<u>1989-1990</u>	<u>1990-1991</u>	<u>1991-1992</u>
Budgets approved for the last three years	\$22,700.00	\$24,280.00	\$10,000.00	Total des budgets approuvés pour les trois dernières années	22 700,00 \$	24 280,00 \$	10 000,00 \$
Total budget expendi- tures for the last three years	\$20,846.80	\$22,000.20	\$ 2,639.25	Total des dépenses pour les trois dernières années	20 846,80 \$	22 000,20 \$	2 639,25 \$

STANDING COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS,  
SCIENCE AND TECHNOLOGY

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES,  
DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

## EXPLANATION OF COST ELEMENTS

## EXPLICATIONS DES POSTES DE DÉPENSES

	(Rounded)		(Montants arrondis)
<b>Professional and Special Services</b>		<b>Services professionnels et autres</b>	
1. <u>Temporary Help Services (0401)</u> Administrative/Research Assistant (12 months)	\$40,000.00	1. <u>Services du personnel temporaire (0401)</u> Adjoint administratif/recherche (12 mois)	40 000 00 \$
2. <u>Meals (0415)</u> Working lunches and dinners (15 lunches or dinners at \$100)	\$1500.00	2. <u>Repas (0415)</u> Déjeuners et dîners d'affaires (15 repas à 100 \$)	1 500,00 \$
3. Hospitality (0410)	<u>\$1000.00</u>	3. Hospitalité (0410)	<u>1 000,00 \$</u>
TOTAL	\$42,500.00	TOTAL	\$42 500,00
<b>Transportation and Communications</b>		<b>Transport et communications</b>	
1. <u>Travel Expenses</u> Visit to St. Anne de Bellevue and Benny Farms — Montreal		1. <u>Dépenses de déplacement</u> Visite à Ste Anne de Bellevue et Benny Farms — Montréal	
<u>Ground transportation</u> — 5 persons by train to Montreal and return (5 at \$114)	\$570.00	<u>Transport au sol</u> — 5 personnes par train à Montréal et retour (5 à 114 \$)	570,00 \$
— Taxi (6 times at \$25)	\$150.00	— Taxi (6 x 25 \$)	150,00 \$
Per diem (5 persons at \$55)	\$275.00	Per diem (5 personnes à 55 \$)	275,00 \$
Hotel Accommodation — 1 night at \$100. x 5 people	<u>\$500.00</u>	Hébergement à l'hôtel — 1 nuit à 100 \$ x 5 personnes	<u>500,00 \$</u>
TOTAL	\$1,495.00	TOTAL	1 495,00 \$
2. Telecommunications/Telegrams (0225)	\$500.00	2. Télégrammes, câbles, etc. (0225)	500,00 \$
3. Postage and Courier Services (0213)	<u>\$500.00</u>	3. Services de messageries (0213)	<u>500,00 \$</u>
TOTAL	\$2,495.00 \$2,500.00	TOTAL	2 495,00 \$ 2 500,00 \$
<b>All Other Expenditures</b>		<b>Autres dépenses</b>	
1. Purchase of Books and Periodicals (0702)	\$50.00	1. Achat de livres et de périodiques (0702)	50,00 \$
2. Miscellaneous (0799)	<u>\$100.00</u>	2. Divers (0799)	<u>100,00 \$</u>
TOTAL	\$150.00 <u>\$150.00</u>	TOTAL	150,00 \$ <u>150,00 \$</u>
GRAND TOTAL	\$45,150.00	GRAND TOTAL	45 150,00 \$



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 1, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to study the concept, development and promotion of Canadian citizenship.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, this is the twenty-seventh meeting of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, and our eighth meeting on our citizenship study, meeting pursuant to the order of reference of the Senate, that this committee shall be authorized to examine and report upon the concept, development and promotion of Canadian citizenship and that the committee present its final report no later than December 31, 1992.

Honourable senators will recall that we did submit an interim report before we broke for the summer recess. I do not think our work will be completed by December 31, 1992. If honourable senators would agree, perhaps we could pass a motion to the effect that we ask the Senate to extend our deadline to April 30, 1993, to complete our study.

**Senator DeWare:** That makes sense to me. I agree.

**The Chairman:** So it is moved by Senator DeWare that we seek the authority of the Senate to extend our final report deadline beyond December 31, 1992, to April 30, 1993.

**Senator Bonnell:** Why did you pick April 30, Mr. Chairman? Why not pick December 31, 1993, so we could do a good study? There is liable to be an election in between and that way we can get a new session back and complete the whole works, see what happens with the immigration bill, and so forth.

**Senator Kinsella:** I simply said April 30 to try to give us more time, but we can always report the deadline. Do you think the Senate would give us to December 30, 1993?

**Senator Bonnell:** Perhaps, since it is only a study and not a bill. We would have to report a bill as soon as possible. But since it is a study about the whole citizenship issue in Canada, I do not think the Senate would mind if we took a year or six months or two weeks, as long as it gets a report.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1<sup>er</sup> décembre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit ce jour à 10 heures dans le cadre de son étude de la notion, du développement et de la promotion de la citoyenneté canadienne.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, ceci est la 27<sup>e</sup> séance du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie et la huitième que nous consacrons à notre étude de la citoyenneté, conformément à notre ordre de renvoi du Sénat. Nous avons pour mandat d'examiner et de faire rapport sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne et de déposer notre rapport final au plus tard le 31 décembre 1992.

Les honorables sénateurs se souviendront que nous avons soumis un rapport intérimaire avant l'ajournement de l'été. Je ne pense pas que nos travaux soient terminés au 31 décembre 1992. Si vous en convenez, nous pourrions peut-être adopter une motion à l'effet que nous demandions au Sénat de reporter l'échéance au 30 avril 1993, pour nous laisser le temps d'achever notre étude.

**Le sénateur DeWare:** Cela me paraît raisonnable. Je suis d'accord.

**Le président:** Le sénateur DeWare propose donc que nous demandions au Sénat de reporter l'échéance de notre rapport final au-delà du 31 décembre 1992, soit jusqu'au 30 avril 1993.

**Le sénateur Bonnell:** Pourquoi avoir choisi le 30 avril, monsieur le président? Pourquoi pas le 31 décembre 1993, pour avoir le temps de faire une bonne étude? Il y aura sans doute une élection dans l'intervalle et de cette façon nous pourrions revenir dans une nouvelle session et mettre la dernière main à nos travaux, en sachant ce qui se passe avec le projet de loi sur l'immigration etc.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai choisi le 30 avril de façon arbitraire, pour nous laisser plus de temps, mais nous pouvons toujours repousser l'échéance. Pensez-vous que le Sénat nous donnerait jusqu'au 30 décembre 1993?

**Le sénateur Bonnell:** Peut-être, sachant qu'il ne s'agit que d'une étude et non d'un projet de loi. Nous devrions faire rapport d'un projet de loi le plus vite possible. Mais puisqu'il s'agit d'une étude sur toute la question de la citoyenneté au Canada, je ne pense pas que le Sénat s'inquiète que nous mettions un an, ou six mois ou deux semaines, pourvu qu'il ait son rapport.

[Text]

**The Acting Chairman:** Hopefully we will conclude our study by April. We should be able to meet that deadline.

**Senator Bonnell:** What happens if we close on December 18 and do not return until the middle of February or March 1. That means we have all that time off, and April is right around the corner.

**Senator DeWare:** I find it is always nice to work toward a deadline. We could always get another extension.

**Senator Bonnell:** You work toward the April deadline and we will keep on trying to get the study done.

**Senator DeWare:** I recommend we work toward the deadline of April 30.

**The Acting Chairman:** Can we agree then that we will ask for that deadline extension? There seems to be a consensus. Motion is carried.

**Senator Bonnell:** No complaints, whatever you say.

**The Acting Chairman:** The other matter is that Senator Macquarrie and Senator Barootes are new members of the committee. Senator Barootes is being brought forward as a member of the Subcommittee on Veterans Affairs. I believe it requires an election to that effect by this committee, so the Chairman will entertain a motion that Senator Barootes become a member of the Subcommittee on Veterans Affairs.

**Senator Bonnell:** Has he been appointed here yet?

**The Acting Chairman:** Yes.

**Senator Bonnell:** Has there been a motion in the Senate to that effect?

**Mr. Tônu Onu, Clerk of the Committee:** The clerk's office indicates membership changes to me. Senator Barootes has been appointed by the whip to the main committee. It is up to the main committee to decide who sits on the subcommittee.

**Senator Bonnell:** Is it approved that he is on the committee now?

**Mr. Onu:** He is on the main committee, yes.

**The Acting Chairman:** I will entertain a motion that Senator Barootes be named as a member of the subcommittee.

**Senator Bonnell:** I so move.

**Senator DeWare:** I will second it.

**The Acting Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**Le président suppléant:** J'espère que nous pourrions terminer notre étude d'ici avril. Nous devrions pouvoir respecter cette échéance.

**Le sénateur Bonnell:** Que se passe-t-il si le Sénat ajourne le 18 décembre et ne revient pas avant le milieu de février ou le 1<sup>er</sup> mars? Cela signifie que nous serons inactifs pendant tout ce temps et nous serons tout de suite au mois d'avril.

**Le sénateur DeWare:** Je pense que c'est toujours bon de se fixer une date limite. Nous pourrions toujours demander un autre report.

**Le sénateur Bonnell:** Tâchez donc de tenir l'échéance d'avril et nous essaierons de finir l'étude à temps.

**Le sénateur DeWare:** Je recommande d'essayer de respecter l'échéance du 30 avril.

**Le président suppléant:** Est-il donc convenu que nous demandions le report d'échéance? Il semble y avoir consensus. La motion est adoptée.

**Le sénateur Bonnell:** Comme il vous plaira, tout est bon.

**Le président suppléant:** Par ailleurs, le sénateur Macquarrie et le sénateur Barootes sont des nouveaux membres du Comité. Le sénateur Barootes est proposé comme membre du Sous-comité des affaires des anciens combattants. Je crois que notre Comité doit effectuer cette nomination, et je suis donc disposé à recevoir une motion à l'effet que le sénateur Barootes devienne membre du Sous-comité des affaires des anciens combattants.

**Le sénateur Bonnell:** A-t-il déjà été nommé au comité plénier?

**Le président suppléant:** Oui.

**Le sénateur Bonnell:** Y a-t-il eu une motion au Sénat à cet effet?

**M. Tônu Onu, greffier du Comité:** Le bureau du greffier m'indique les noms des nouveaux membres. Le sénateur Barootes a été nommé par le whip au comité plénier. Il appartient au comité plénier de décider la composition du Sous-comité.

**Le sénateur Bonnell:** Il siège donc officiellement au Comité maintenant?

**M. Onu:** Oui, au Comité plénier.

**Le président suppléant:** J'attends une motion à l'effet que le sénateur Barootes soit nommé membre du Sous-comité.

**Le sénateur Bonnell:** Je propose la motion.

**Le sénateur DeWare:** Je l'appuie.

**Le président suppléant:** La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adoptée.



[Text]

**The Acting Chairman:** Honourable senators, our first witness this morning, from the Institute for Citizenship Education, is Mr. David Shulman. Mr. Shulman has been working in the field of citizenship training. He has been a Canadian correspondent and book review editor for the National Civic Review and has done a fair amount of work in the area of citizenship education.

We welcome you, Mr. Shulman, and invite you to make your presentation to the honourable members of the committee, to be followed by questions.

**Mr. David Shulman, Project Co-ordinator, Institute for Citizenship Education:** Thank you, Mr. Chairman. I want to thank the committee for this invitation and also to commend it on tackling this very important and timely topic of citizenship. It is a complex field. Trying to distil some coherence and address the educational implications is a formidable task as I know from my own work.

I will organize my remarks to address the committee's interim report, which suggested a number of questions that the committee should be looking at during this phase of its study.

Specifically, I will talk about some recent developments which shape the state of citizenship education in 1992. I will talk about the preparation and educating for participation, particularly in decision making and public affairs. I will talk a little about the role of government versus non-government organizations. I may close with suggestions and information about the initiative with which I am presently involved.

To begin, I would like to point to three recent developments in citizenship education which I will touch on briefly because they have been discussed by other witnesses before this committee.

I think these developments have a lot of impact on the current state of citizenship education in Canada. The first is what I would call the Canadian studies movement. This committee has already heard from Professor Simonds. It has heard about the Canadian Studies Foundation. I believe it will be hearing later on today from James Page.

The Canadian studies movement is important to citizenship education because of what I call the patriation of the civics curriculum in this country and the attempt to define a core body of knowledge that should be in that civics curriculum.

In a country like Canada with a colonial heritage, the patriation of citizenship education is not a small feat. It has developed over the last 25 years in this country. The work done by professor Simonds and Cameron, Mr. Page and others, cannot

[Traduction]

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, notre premier témoin ce matin, représentant l'Institut de promotion du civisme, est M. David Shulman. M. Shulman travaille dans le domaine de l'instruction civique. Il a été correspondant canadien et chroniqueur de revues de livres pour le National Civic Review et a beaucoup fait dans le domaine de l'éducation civique.

Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Shulman, et vous invitons à faire votre exposé aux honorables membres du Comité, lesquels vous poseront ensuite des questions.

**M. David Shulman, coordonnateur de projet, Institut de promotion du civisme:** Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens à remercier le Comité de cette invitation et le féliciter également d'avoir entrepris cette étude opportune d'un sujet très important, le civisme. C'est un domaine complexe. Je sais, d'après mon expérience propre, que c'est une tâche énorme que d'essayer d'y introduire quelque cohérence et d'en cerner toutes les implications sur le plan de l'éducation.

Je vais structurer mes propos en fonction du rapport intérimaire du Comité, qui esquissait un certain nombre de questions sur lesquelles le Comité se propose de se pencher au cours de la présente phase de son étude.

Je parlerai plus particulièrement de quelques développements récents qui façonnent l'état de l'éducation civique en 1992. Je parlerai de la préparation et de l'éducation en vue de la participation, particulièrement à la prise de décisions et aux affaires publiques. Je traiterai aussi des rôles respectifs des pouvoirs publics et des organisations non gouvernementales. Je conclurai avec quelques suggestions et des renseignements sur l'initiative à laquelle je travaille à l'heure actuelle.

Pour commencer, je voudrais mettre en lumière trois phénomènes récents en matière d'éducation civique, mais brièvement car d'autres témoins vous en ont déjà parlé.

Je pense que ces développements influencent grandement l'état actuel de l'éducation civique au Canada. Le premier est ce que j'appellerai le mouvement des études canadiennes. Votre Comité a déjà reçu le professeur Simonds et il a entendu parler de la Fondation des études canadiennes. Je crois savoir que James Page comparaitra plus tard dans la journée.

Le mouvement des études canadiennes est important en ce qui concerne l'instruction civique du fait de ce que j'appelle le rapatriement des programmes d'éducation civique dans notre pays et de la tentative de définir un corpus de connaissances qui doivent y figurer.

Dans un pays qui a un passé colonial comme le Canada, le rapatriement de l'éducation civique n'est pas un mince exploit. Ce mouvement a été accompli au cours des 25 dernières années dans ce pays. Le travail effectué par les profes-

*[Text]*

be underestimated in terms of the resolution that I think it has created in citizenship education; promoting knowledge of Canadian government, geography and so forth.

The second important development is the expansion in ESL and literacy activities, what I might call citizenship preparation. It reflects the multicultural nature of Canada and attempts to address the needs of new Canadians and people referred to as Canadians by choice. If a person says he is a citizenship educator, the assumption is that you work only with new Canadians.

To me that is very important. We have hit a point where citizenship education is almost associated exclusively with citizenship preparation. One of the things this committee is addressing is that citizenship is a much larger field. However, it is an important development that this aspect of citizenship education has come to the forefront. It is reflected by the government creating a designated department, multiculturalism and citizenship, with emphasis on addressing issues of immigrant communities as much as the common bonds of citizenship.

The third development now shaping the state of citizenship education has been the constitutional process, specifically the latest round, the 1990 to 1992 round which began with the Spicer Commission and ended with the October 26 referendum.

This development is especially important because it addressed the themes of public participation and discussion, of citizens participating in an informed way in public policy development, in deliberation, and in attempting to transcend special or regional interests and reach some sense of the national interest or the common good.

The most massive transfer of civic information since the Second World War occurred in the process of the discussion groups and the dissemination of civic materials by government during the referendum campaign.

We will be dealing with the consequences of the amount of information that got into people's hands and the amount of animated discussion by citizens for some time.

The positive effect expanded the opportunities for citizenship education among all segments of Canadian society. The Canadian studies movement expanded opportunities for the teaching of Canadian civics, particularly in the school system. The expansion of citizenship preparation programs certainly afforded new opportunities for new Canadians, and the consti-

*[Traduction]*

seurs Simonds et Cameron, M. Page et d'autres est inestimable. Ce sont eux qui ont donné l'impulsion à l'éducation civique et promu la connaissance des institutions canadiennes, de la géographie, etc.

Le deuxième phénomène important est l'expansion des activités d'enseignement de l'anglais langue seconde et d'alphabetisation, ce que j'appellerai la préparation civique. Elle reflète la nature multiculturelle du Canada et vise à répondre aux besoins des néo-Canadiens et de ceux que l'on qualifie de «Canadiens par choix». Lorsqu'une personne se qualifie d'éducateur civique, on pense tout de suite qu'elle ne travaille qu'avec des néo-Canadiens.

À mes yeux cela est très important. On en arrive à un point où l'éducation civique est assimilée presque entièrement à la préparation civique. Or, votre Comité a pu constater que le civisme est quelque chose de beaucoup plus large. Cependant, il est important que cet aspect de l'éducation civique en soit venu à occuper une place si éminente. En témoigne la création par le gouvernement d'un ministère spécifique, celui du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, mettant l'accent sur l'intégration des immigrants tout autant que sur les liens communs de la citoyenneté.

La troisième évolution qui façonne aujourd'hui l'état de l'éducation civique est le processus constitutionnel, et plus particulièrement la dernière phase, celle de 1990 à 1992 qui a commencé avec la Commission Spicer et s'est achevée avec le référendum du 26 octobre.

Cette évolution est particulièrement importante du fait qu'elle a mis l'accent sur les thèmes que sont la participation et le débat publics, à savoir la participation des citoyens bien informés à l'élaboration des politiques, la délibération et la tentative de transcender les intérêts particuliers ou régionaux pour dégager une conscience de l'intérêt national ou du bien commun.

Le transfert le plus massif d'informations civiques que l'on ait vu depuis la Seconde Guerre mondiale est intervenu par le biais des groupes de discussion et de la dissémination de documents civiques par le gouvernement au cours de la campagne référendaire.

Nous n'avons pas fini de mesurer toutes les conséquences de cette masse d'informations qui est arrivée entre les mains du public et de la quantité de débats passionnés auxquels les citoyens se sont livrés.

Cet effet positif a élargi les possibilités d'éducation civique dans tous les secteurs de la société canadienne. Le mouvement des études canadiennes a ouvert les perspectives de l'instruction civique et canadienne, particulièrement dans les écoles. L'expansion des programmes de préparation à la citoyenneté ont certainement ouvert de nouvelles possibilités



*[Text]*

tutional process raised the issue of public participation that it hitherto had not achieved. That is good news.

But the concern a number of citizenship educators have is the flip side. Like everyone else, we look at public opinion surveys which seem to indicate that, despite the expansion of all the citizenship education offerings—the offerings through the school systems, through service clubs, through various programs, the YMCA, the Rotary Club, the Royal Canadian Legion, and so forth—there are many Canadians who feel they are neither equipped nor do they have an opportunity to participate in the decision-making process. Or they feel their opportunity to participate, which is tantamount to voting, is not enough to address in a responsive way the needs and concerns of citizens.

The question that comes up is: How can we have poured so much money into citizenship education, yet have citizens who feel disempowered in that way or ill-equipped to participate?

I would like to suggest to the committee that the discrepancy is due in part to the need to complement our notion of Canadian civics. Right now I think our notion of civics is very knowledge oriented; of land, language, institutions and so forth.

The other side to that is the question of skills. A complete citizenship education program must reflect skills and knowledge. Those skills are necessary to participate in the decision-making process; the skills of public discussion, problem solving, decision making and deliberation and particularly, the skills of making choices. Citizens in a democracy are expected to engage in self-government. They are expected to engage in the decision-making process, to govern, and often to make very hard choices.

All of you are aware—notwithstanding the referendum and the choice that Canadians had to make—that there will be other choices Canadians will have to make, not just on constitutional matters. Minister Bouchard announced recently that Canadians will have to make some very tough choices with regard to social policy frameworks. There are tough choices ahead, and there are skills needed to make those choices.

The concern that I and a number of my colleagues have is that the skills' component in citizenship education is not being sufficiently addressed. Unlike the United States where there are a number of organizations working on those skills development issues, Canada has no organization with a dedicated mandate for citizenship education. The result is that citizenship education often falls between the cracks of other organizations that deal primarily with settlement services, community development and voluntary action.

*[Traduction]*

aux néo-Canadiens et le processus constitutionnel a soulevé la question de la participation du public d'une manière encore jamais vue. C'est une bonne chose.

Mais c'est l'envers de la médaille qui préoccupe un certain nombre d'éducateurs civiques. Comme tout le monde, nous lisons les sondages d'opinion qui semblent indiquer que, en dépit de l'offre accrue d'éducation civique, par le biais des écoles, des clubs philanthropiques, de divers programmes, du YMCA, du club Rotary, de la Légion royale canadienne, etc., il subsiste nombre de Canadiens qui estiment n'être ni équipés pour participer à la prise de décisions, ni en avoir la possibilité. Ou bien ils considèrent que la possibilité de participer, c'est-à-dire le vote, ne suffit pas pour que soient vraiment pris en compte les besoins et les opinions des citoyens.

On est donc amené à se poser la question suivante: comment se fait-il, après avoir englouti autant d'argent dans l'éducation civique, que les citoyens se sentent toujours aussi impuissants ou mal équipés pour participer?

À mon sens, ce décalage est dû en partie au fait que notre conception de l'instruction civique est incomplète. Je pense que cette conception est très axée sur la connaissance, connaissance du pays, de la langue, des institutions, etc.

Or, il y a un autre volet, les compétences. Un programme d'éducation civique complet doit porter à la fois sur les connaissances et les compétences. Ces compétences sont nécessaires à qui veut participer au processus décisionnel: la capacité à débattre en public, à résoudre les problèmes, à décider et délibérer et, particulièrement, la capacité à faire des choix. Dans une démocratie, on attend des citoyens qu'ils se gouvernent eux-mêmes, prennent part au processus de prise de décisions, gouvernent et, souvent, opèrent des choix très difficiles.

Vous savez tous que—nonobstant le référendum et le choix que les Canadiens ont été appelés à formuler—les Canadiens vont devoir en faire d'autres, et pas seulement en matière constitutionnelle. Le ministre Bouchard a annoncé récemment que les Canadiens vont devoir opérer des choix très difficiles dans le domaine de la politique sociale. Des choix difficiles nous attendent et il faut une compétence pour les faire.

La préoccupation que je partage avec un certain nombre de mes collègues, c'est que le volet compétence de l'éducation civique reste négligé. Contrairement aux États-Unis où un certain nombre d'organisations travaillent à y remédier, il n'existe pas au Canada de structure spécifiquement consacrée à l'éducation civique. Cette dernière, de ce fait, est souvent oubliée et tombe entre les mailles des organisations qui s'occupent principalement des services d'établissement, de développement communautaire et d'action bénévole.

*[Text]*

It is my view that the committee should look into the concept of an organization with a dedicated mandate for citizenship education in Canada. We have no such organization, but there are a group of citizens who have come together to start to look at what such an institute might look like and to plan for the existence of such an organization.

There is a question of how this organization should be modeled and how such an organization would be effective. Would it best be a government agency? Here we come to the question of what the role of government and non-government organizations should be. Should it be a foundation? Should it be a university centre? Should it be a council?

We have looked— myself and others who have done consulting work for the Department of Multiculturalism and Citizenship—at various models of citizenship education organizations. As many of you know, this country did have a Citizenship Council from 1940 to 1968. There is, of course, the Canadian Studies Foundation and the Canadian Citizenship Federation, which I believe have already come forth as a witnesses to this committee. Our investigation seemed to indicate that an independent, non-government institute perhaps stood the best chance of being able to create the partnership necessary between government and non-government providers of citizenship education. By “government”, I mean not just federal, but also provincial governments. Such an institute would work in partnership to develop citizenship education that would emphasize responsibility as much as rights and entitlements, skills development as much as knowledge, and have a particular focus on learning how to work together to solve problems in one's country, region and community.

In closing, the possibility of such a partnership should be tested and could be tested while this committee is undertaking its inquiry. I am part of a working group that has been established to explore this. A proposal for a planning study has been submitted to the Department of Multiculturalism and Citizenship to be synchronized with this committee's deliberations. The study would involve a series of interviews with individuals in a number of sectors, people involved in the delivery of citizenship education, including teachers, provincial governments, volunteer groups, organizations involved in the financial support and assist in the endowment of such an organization so that it would not be a government dependency. That would mean interviews with foundations and corporations.

We hope the study will yield the fundraising potential, a sense of the volunteer leadership and the most effective delivery of programs across the country.

*[Traduction]*

À mon sens, le Comité devrait se pencher sur l'idée d'une organisation spécifiquement chargée de l'éducation civique au Canada. Il n'en existe pas chez nous, mais un groupe de citoyens s'est déjà constitué pour commencer à réfléchir à ce que pourrait être un tel institut et préparer sa création.

La question se pose de savoir comment un tel organisme pourrait être structuré et travailler efficacement. Faudrait-il en faire un organisme d'État? On en vient là à la problématique du rôle respectif de l'État et des organisations non gouvernementales. Faudrait-il en faire une fondation? Un centre universitaire? Un conseil?

Nous nous sommes penchés—moi-même et d'autres qui avons fait du travail de consultation pour le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté—sur divers modèles d'organisations d'éducation civique. Comme vous êtes nombreux à le savoir, il a existé dans notre pays, de 1940 à 1968, un Conseil de la citoyenneté. Il y a, bien sûr, la Fondation des études canadiennes et la Fédération canadienne du civisme, qui ont déjà comparu, je crois, à votre Comité. Il ressort de notre examen qu'un institut indépendant, non gouvernemental, aurait peut-être les meilleures chances d'instaurer le partenariat nécessaire entre les pouvoirs publics et les dispensateurs non gouvernementaux de l'instruction civique. Par «pouvoirs publics», j'entends non seulement les autorités fédérales, mais aussi les provinciales. Un tel institut travaillerait dans une relation de partenariat au développement d'une éducation civique qui mettrait l'accent tout autant sur les devoirs que sur les droits, sur les compétences autant que sur les connaissances et privilégierait particulièrement l'apprentissage de la collaboration en vue de résoudre les problèmes à l'échelle du pays, de la région et de la collectivité locale.

Pour conclure, il faudrait mettre à l'épreuve l'idée d'un tel partenariat, ce qui pourrait être fait dans le courant de l'enquête de votre Comité. Je fais partie d'un groupe de travail qui a été constitué à cette fin. Un projet d'étude de planification a été soumis au ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, cette étude étant synchronisée avec les délibérations de votre Comité. Elle comprendrait une série d'entrevues avec des responsables de l'éducation civique d'un certain nombre de secteurs, notamment enseignants, responsables provinciaux, groupements bénévoles, organisations susceptibles de soutenir financièrement un tel institut afin qu'il ne soit pas sous la dépendance de l'État. Cela suppose des contacts avec des fondations et des sociétés privées.

Nous espérons que cette étude permettra de cerner le potentiel de financement, de trouver des chefs de file dans le secteur bénévole et de discerner les programmes d'exécution les plus efficaces à l'échelle du pays.



[Text]

I have further information on the scope of the study, which I would be happy to provide to this committee. In the meantime, I am looking forward to the possibility of synchronizing the proposed planning study with the inquiry of this committee because I believe that there exists a great potential for us to work together for the future of citizenship education in Canada.

**Senator Bosa:** The witness has not touched upon the question of Quebec and the rest of Canada. We have a large segment of the people in Quebec who do not have the citizenship feeling for Canada that they could have. Could you give us your opinion as to what could be done to alleviate that particular anomaly.

**Mr. Shulman:** That is a very good question. The reason why our working group has stressed the concept of problem solving is that we feel there are a number of problems that transcend region, language, gender and culture. The amount of cooperation between Quebec citizens groups in the environment and in women's issues with groups in the rest of Canada, indicate to me that a problem-solving approach is very effective in creating a bonding process between people because they want to know how other people are tackling problems. Once they start talking, a bond is created.

There is a focus in a problem-solving approach that transcends some of the equally valuable traditional approaches of putting people on a train and sending them to Quebec or Alberta and hoping that in a fortnight people will have made pen pals. There is a need for Canadians to see all parts of the country, but there is a focus in problem solving that allows people to bond on a much more permanent basis. We have taken that particular focus to transcend some of the more traditional barriers, toward creating a common notion of citizenship.

**Senator Bosa:** When you were referring to some Canadians who feel they are not participating, are left on the fringes of the decision-making process, you have a large segment of society that is well prepared, articulate, has definite views, and feel it is not part of the process. The people feel they are on the fringes of decision making, that power lies somewhere else. Despite strong representations to the Canadian government from the people of the province of Quebec, this feeling persists. Perhaps this is the number one priority in coming to grips with the citizenship definition and how to solve this problem.

**Mr. Shulman:** Absolutely. That feeling is certainly not restricted to any one region of the country because there are people in other regions of the country equally educated and who feel equally removed.

[Traduction]

J'ai d'autres précisions sur la portée de l'étude que je me ferai un plaisir de communiquer à votre Comité. Dans l'intervalle, je souhaiterais synchroniser l'étude de planification proposée avec l'enquête de votre Comité, car je pense qu'il y a de grandes possibilités de collaboration entre nous pour l'avenir de l'éducation civique au Canada.

**Le sénateur Bosa:** Le témoin n'a pas abordé la question du Québec et du reste du Canada. Une grande partie de la population au Québec ne se sent pas pleinement citoyenne du Canada. Pourriez-vous nous donner une idée de ce que l'on pourrait faire pour rectifier cette anomalie?

**M. Shulman:** C'est une très bonne question. La raison pour laquelle notre groupe de travail a mis l'accent sur la résolution des problèmes, c'est que nous pensons qu'il existe un certain nombre de problèmes qui transcendent la région, la langue, le sexe et la culture. La coopération étroite entre les groupements de citoyens du Québec, dans les domaines de l'environnement et de la condition féminine, avec les groupes du reste du Canada montre à mes yeux que l'approche axée sur la résolution des problèmes permet très efficacement de créer des liens, parce que les gens veulent savoir comment les autres s'attaquent au problème. Une fois qu'ils commencent à parler, un lien s'établit.

La démarche axée sur la résolution des problèmes transcende les méthodes traditionnelles, tout aussi précieuses, consistant à mettre les gens dans un train et à les envoyer au Québec ou en Alberta dans l'espoir que des liens d'amitié se tissent en une quinzaine de jours. Il est certes nécessaire que les Canadiens puissent visiter toutes les parties du pays, mais la résolution des problèmes permet aux gens de forger des liens beaucoup plus permanents. Nous avons adopté cette optique particulière pour transcender certaines des barrières plus traditionnelles et forger un sentiment commun d'appartenance.

**Le sénateur Bosa:** Vous parliez du fait que certains Canadiens ont l'impression de ne pas participer, d'être exclus du processus décisionnel. Effectivement, un large pan de la société qui est pourtant bien préparé, qui a des opinions et sait les exprimer, se sent exclu du processus. Les gens se sentent en marge de la prise des décisions, ont l'impression que le pouvoir réside ailleurs. Ce sentiment persiste en dépit de toutes les interventions auprès du gouvernement canadien de la part de la population du Québec. C'est peut-être là la première priorité, si l'on veut vraiment définir la citoyenneté et résoudre ce problème.

**M. Shulman:** Absolument. C'est un sentiment qui n'est certainement pas limité à une région en particulier du pays, car il y a beaucoup de gens dans les autres régions qui sont tout aussi instruits et se sentent tout aussi exclus.

## [Text]

I think one of the more promising approaches is the attempt to base citizenship on a concept of a shared responsibility for tackling problems in one's country, community and region. To some extent, one could say that how one defines one's community is almost secondary to the concept of being able to come together to solve problems in the sense that if one cannot come together in the more immediate location, one certainly is not going to come together in the larger scheme of things.

I was at a round table discussion at the University of Ottawa recently where Michael Walker from the Fraser Institute posed this question: What is the basic unit of citizenship? There are not many questions that citizenship educators can answer unequivocally, but that one we can answer. The basic unit of citizenship is the community. Unless one forms at a fairly early stage a sense that one has responsibility for addressing problems in the community, you will never build an enlarged sense of citizenship.

**Senator Bosa:** I do not want to be a pessimist. I wonder whether we will ever be able to solve this problem. Practically every country has segments of society that feel disenfranchised. You can look to Great Britain and Northern Ireland where they have a parade on July 12 honouring the Battle of the Boyne and the conflict between religious denominations. In France you have the same thing. In Germany there is a great deal of intolerance right now. Yugoslavia is a real tragedy. Then there is the Soviet Union and Spain; all around the world you find this kind of conflict between peoples that differ religiously or ethnically and they cannot come to grips with a comfortable society where everybody can live peacefully and enjoy life, like we do in Canada. Will we ever be able to solve this problem?

**Mr. Shulman:** Not unless we start to address some of the skills involved in consensus building and in group process; in other words, in working with strangers. Citizenship is based on the idea that we come together with strangers who are our fellow citizens. I do not think we address the issue of consensus building and group process. That is why I say that skills development is as important as knowledge of language, land, institutions, et cetera.

I would say we do the reverse. What are the two things we are told as children? We are told not to talk back and not to talk to strangers. That is fine when you are a child, but when you are an adult citizen you have to make decisions and hard choices with strangers. You have to be able to talk to strangers and on occasion talk back.

**Senator Hébert:** I am sorry that I am not too acquainted with this subject. I became a member of this committee after it

## [Traduction]

Je pense que l'une des approches les plus prometteuses serait de fonder le civisme sur la notion d'une responsabilité partagée à l'égard des problèmes du pays, de la région et de la collectivité locale. On pourrait presque dire que la manière dont on définit sa collectivité est presque secondaire par rapport à l'idée de pouvoir se rassembler pour résoudre les problèmes, en ce sens que si l'on ne parvient pas à se rassembler au niveau local, on ne parviendra certainement pas à le faire à une échelle plus grande.

J'ai participé récemment à une table ronde à l'université d'Ottawa où Michael Walker, de l'Institut Fraser, a posé cette question: quelle est l'unité élémentaire de la citoyenneté? Il n'y a pas beaucoup de questions auxquelles les instructeurs civiques sachent répondre sans équivoque, mais ils ont la réponse à celle-ci. L'unité élémentaire de la citoyenneté est la collectivité locale. Si l'on n'acquiert pas à un stade relativement précoce le sentiment d'une responsabilité à l'égard de la solution des problèmes locaux, on n'aura jamais un sentiment national d'appartenance.

**Le sénateur Bosa:** Je ne voudrais pas me montrer pessimiste. Je me demande si nous parviendrons jamais à résoudre ce problème. Dans virtuellement tous les pays, certaines catégories de la population se sentent exclues. Regardez la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, où il y a un défilé le 12 juillet commémorant la bataille de la Boyne et le conflit entre les religions. Vous avez la même chose en France. En Allemagne, on constate aujourd'hui beaucoup d'intolérance. La Yougoslavie est une véritable tragédie. Puis il y a l'Union soviétique et l'Espagne: partout dans le monde on trouve ce genre de conflits entre les groupes ethniques et religieux, où les gens ne parviennent pas à construire une société confortable où tout le monde puisse vivre en paix et profiter de la vie, comme nous le faisons au Canada. Parviendrons-nous jamais à résoudre ce problème?

**M. Shulman:** Pas si nous ne commençons pas à enseigner les compétences requises pour l'édification d'un consensus et le travail de groupe; en d'autres termes, il faut apprendre à travailler avec des étrangers. Le civisme est axé sur l'idée que nous devons nous rassembler avec des étrangers qui sont nos concitoyens. Cette tâche reste encore à faire. C'est pourquoi je dis que l'acquisition de compétences est tout aussi importante que la connaissance de la langue, du pays, des institutions, etc.

Je dirais que nous faisons exactement l'inverse de ce qu'il faudrait. Quelles sont les deux choses que l'on enseigne aux enfants? On nous apprend à ne pas répondre et à ne pas parler aux étrangers. C'est très bien lorsqu'on est enfant, mais lorsqu'on est citoyen adulte, il nous faut prendre des décisions et opérer des choix difficiles de concert avec des étrangers. Il faut savoir parler aux étrangers et, à l'occasion, leur répliquer.

**Le sénateur Hébert:** Je suis désolé de ne pas être trop familiarisé avec ce sujet. Je ne suis devenu membre de ce



[Text]

began this study. I have a lot to learn. Suppose we have limited resources to invest in educating our population in citizenship. Would you say that it is better to invest in young people than in adults or older people?

**Mr. Shulman:** That is a question I have wrestled with quite a bit because I work with both. It is almost like asking who is your favourite audience. I do not think that is an either-or question. There is a need within the public school curriculum for a revised, more proactive and skills-based civics curriculum, similar to what the U.S. has been doing at the Centre for Civic Education in California. On the other hand, there is no doubt in my mind that a lot of the participation issues which were being raised a couple of minutes ago, pressing among adult Canadians, suggest that something has to be done immediately to address the needs and the opportunities for adult citizens to be able to participate in the fullest fashion. I acknowledge the point about finite resources and that is why there needs to be a partnership effort. I do not believe one can choose between one or the other. I would not take the view that one has to approach the Council of Ministers of Education and make that an exclusive focus. We need to do things now with our citizens.

**Senator Hébert:** I asked the question because you had mentioned that we were in a time of choices. That is why I said if you have to choose between trying to change the minds and hearts of adults or young people, what would be your choice.

I will ask another question. Do you think it is possible to change through education the minds and prejudices of adults? Is it not easier to try and change the minds and hearts of young people who are still open to change and who are still without deep-rooted prejudices, racial, religious or whatever? I know that it is possible with young people and very difficult with older people. That is my view from experience but I am eager to get your view.

**Mr. Shulman:** I would suggest that you consider one thing when you think about the stress on young people versus adults. I believe that if one wants to reform the content and delivery of citizenship programming, the possibilities for more immediate reform probably exist more in the adult education sector than with the various education bureaucracies. I agree with you in terms of the impressionability and learning potential of young people, but if you are talking about trying to create system-wide changes between education for youth and education for adults, I would respectfully submit that you will have an easier time changing the programming for adults than ten provincial bureaucracies of education.

**Senator DeWare:** Mr. Shulman, I agree somewhat with my colleague on youth. I feel that if we could bring them through

[Traduction]

Comité qu'après le début de son étude. J'ai beaucoup à apprendre. Supposez que nous ayons des ressources limitées à investir dans l'éducation civique. Pensez-vous qu'il vaudrait mieux investir dans les jeunes que dans la population plus âgée, adulte?

**M. Shulman:** C'est une question avec laquelle je me suis pas mal débattu, car je travaille avec les deux catégories. Cela revient presque à me demander quel est mon auditoire favori. Je ne pense pas qu'il faille choisir entre l'un ou l'autre. Il faut intégrer dans les programmes d'enseignement public une instruction civique révisée, plus proactive et davantage axée sur les compétences, un peu comme ce que l'on fait aux États-Unis au Centre for Civic Education de Californie. En revanche, il ne fait nul doute dans mon esprit que le sentiment d'exclusion des Canadiens adultes dont on vient de parler exige une action immédiate pour permettre aux citoyens adultes de participer pleinement. J'ai conscience que les ressources sont limitées et c'est pourquoi j'ai parlé de la nécessité d'un partenariat. Mais je ne pense pas que l'on puisse choisir entre jeunes et adultes. Je ne pense pas qu'il faille approcher le Conseil des ministres de l'Éducation et s'en tenir là. Il faut aussi travailler tout de suite avec les citoyens.

**Le sénateur Hébert:** J'ai posé la question parce que vous avez indiqué que nous sommes dans une époque où il faut choisir. C'est pourquoi j'ai demandé, s'il vous fallait choisir entre essayer de changer les esprits et les coeurs des adultes ou des jeunes, pour lesquels vous opteriez.

Je vais poser une autre question. Pensez-vous qu'il soit possible de modifier par l'éducation les esprits et les préjugés des adultes? N'est-il pas plus facile de modifier les esprits et les coeurs des jeunes, qui sont encore ouverts au changement et qui sont encore exempts de préjugés raciaux, religieux ou autres profondément ancrés? Je sais que c'est possible chez les jeunes et très difficile chez les personnes plus âgées. C'est mon expérience, mais je suis intéressé à connaître votre opinion.

**M. Shulman:** Il y a une chose dont il faut tenir compte lorsqu'il s'agit de déterminer quelle catégorie privilégier. Je pense que si l'on veut réformer le contenu et l'exécution des programmes d'éducation civique, les perspectives de réforme plus immédiates existent davantage au niveau de l'éducation des adultes que dans les diverses administrations de l'enseignement scolaire. Je suis d'accord avec vous pour ce qui est de l'ouverture d'esprit et de la capacité d'apprentissage des jeunes, mais s'il s'agit de modifier les systèmes scolaires, à mon sens, il sera plus facile de modifier les programmes pour adultes que de faire bouger les dix bureaucraties éducatives provinciales.

**Le sénateur DeWare:** Monsieur Shulman, je suis plutôt d'accord avec mon collègue pour ce qui est des jeunes. Je

[Text]

the system recognizing that being a citizen of Canada is a birthright, then on into the community and so on, you would have that group coming out with that knowledge that they would carry with them as adults. I did not realize what citizenship meant until I went to my first citizenship court and I saw new Canadians taking the oath. I was terribly impressed and overcome, and I realized how lucky I was to have that as my birthright. I did not realize what that birthright meant until that day. I suggested to our government that in the year of our One Hundred Twenty-fifth Anniversary, would it not have been nice to institute a day in Canada when at a certain time we as Canadians, wherever we were, took our oath. We do not have to take it. If you had to take it and you realized what was in it, it would help you realize your responsibilities as a citizen. You have five senators sitting here. If we had not realized our responsibilities as young people and part of a community working in that area, we would not be sitting here today. We are here because at some time in our youth we took the responsibility to become leaders in some areas in our community. That is what we have to instill in young people.

I have often said to myself if I could take young people out of high schools for two years, put them into the working system and then return them to school, they would graduate fast. When you are going to school you go because you must. When you go to community colleges and universities, you go because you want to. That is where it has to be re-emphasized. We should not lose sight of that. There is a large group. As you say, if only you can get our educators in our ten provinces to realize the importance of putting back into the system some sort of a citizenship program. I would like your response to that and then to know your definition of "citizenship".

**Mr. Shulman:** With regard to the oath, the Department of Multiculturalism and Citizenship will tell you that their experience with launching their program of reaffirmation ceremonies really substantiates your point and that creating a specific event for all Canadians, not simply Canadians by choice, around affirming their citizenship is enjoying increasing popularity. With regard to your point about youth programming, one of the most encouraging signs in the past few years has been the extraordinary willingness of more boards of education throughout North America to incorporate community service as a learning activity, as a complement to the formation of one's educational character. I think the increase in these programs and the increasing flexibility of boards to be able to accommodate that dimension of service, learning is one of the most encouraging signs.

[Traduction]

pense que si l'on pouvait leur instiller à l'école le sentiment qu'être un citoyen du Canada est un droit de naissance, les intégrer sur cette base dans la collectivité, on aurait cette tranche d'âge montante qui conserverait cette connaissance à l'âge adulte. Je ne me rendais pas vraiment compte moi-même ce que signifiait la citoyenneté, jusqu'à ce que j'aie assisté à ma première cérémonie de prestation de serment de nouveaux Canadiens au tribunal de la citoyenneté. Cela m'a terriblement impressionné et ému et c'est alors que j'ai réalisé quelle chance j'avais d'y avoir droit de naissance. Je ne savais pas ce que signifiait ce droit de naissance auparavant. J'ai proposé au gouvernement, en cette année de notre 125<sup>e</sup> anniversaire, d'instituer une journée au Canada où, simultanément, les Canadiens où qu'ils soient prêteraient serment. Les Canadiens de naissance n'ont pas à prêter serment. S'ils le faisaient et se rendaient compte de ce qu'il contient, cela contribuerait à leur donner conscience de leurs responsabilités de citoyen. Vous voyez en face de vous cinq sénateurs. Si nous n'avions pas pris conscience de nos responsabilités dans notre jeunesse et ne les avions pas assumées dans notre collectivité, nous ne serions pas là aujourd'hui. Nous sommes là parce que, à un moment donné de notre jeunesse, nous avons pris la responsabilité de devenir des leaders dans quelques aspects de la vie collective. C'est ce sentiment qu'il nous faut instiller aux jeunes.

Je me suis souvent dit que si je pouvais prendre des jeunes à l'école secondaire pendant deux ans, leur faire connaître la vie active avant de les renvoyer à l'école, ils passeraient leur diplôme très vite. On va à l'école parce qu'on est obligé. On va à l'université et au collège parce qu'on le veut. Il faut insister là-dessus, ne pas perdre cela de vue. C'est un groupe important. Comme vous dites, si seulement nous pouvions amener les responsables de l'éducation de nos dix provinces à réaliser l'importance du rétablissement d'un programme d'instruction civique dans l'enseignement. J'aimerais connaître votre réponse à cela et savoir aussi quelle est votre définition de la «citoyenneté».

**M. Shulman:** Pour ce qui est du serment, le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté vous dira que l'expérience qu'il a faite avec son programme de cérémonie de confirmation prouve la justesse de votre propos et montre qu'une manifestation spécifique pour tous les Canadiens, non simplement les Canadiens par choix, consistant à affirmer sa citoyenneté gagne en popularité. Pour ce qui est des programmes scolaires, l'un des signes les plus encourageants ces dernières années est l'extraordinaire disposition d'un nombre croissant de conseils scolaires en Amérique du Nord à intégrer le service communautaire dans l'activité pédagogique, en guise de complément de la formation proprement scolaire. Je pense que la multiplication de ces programmes et la souplesse croissante des conseils à cet égard est l'un des signes les plus encourageants.



*[Text]*

As to your last question, I would say that "citizenship" has two definitions. There is a legal definition relating to parentage, place of birth, what have you or a legal status that has been conferred at a later date. As an educator, I deal with citizenship not so much as something that we have, but as something that we do. So my definition of citizenship is a more of a functional definition. That has something to do with how one functions in a democratic society. I often use the word "citizenship" but I often add the words "democratic" or "participatory". I associate citizenship in a democratic society with the ability to participate in decision making and in public affairs.

**The Chairman:** On that point, if the government of the day was to amend or bring in a new Canadian citizenship act, would you want to see a treatment of citizenship under both definitions you have described in that act?

**Mr. Shulman:** Yes, and I would go beyond that to say that we also need to think of our charter in an expanded way as well, not simply as a charter of rights but also as a charter of rights and obligations. I think that aspect of citizenship definitely needs to be addressed.

**The Chairman:** Mr. Shulman, this committee, as you might know, had before it a few years ago Bill C-18, which was the act to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship.

You have alluded to some ideas of the non-governmental organization being active in the area of citizenship promotion and education. You have described your vision of a Canadian institute or foundation for citizenship development.

What do you see as the role of the NGO, and the role of this ministry of government that is, pursuant to that Bill C-18, mandated by the legislation to promote citizenship?

**Mr. Shulman:** I think the government programs which exist are very important in the promotion of citizenship; things like National Citizenship Week and the various publications and educational support which the government provides.

However, I think when it comes down to the grassroots delivery, that is where non-government organizations like the various service clubs and the Y being more active.

The great potential for having a dedicated institute is to have some body that can sharpen those partnerships and make them more effective. I want to make it clear that I do not think an independent institution for citizenship education is a substitute for legitimate government activity and government leadership in that area any more than it is a substitute for the Y. It can exist as an organization which has a specific focus on this

*[Traduction]*

Pour ce qui est de votre dernière question, je dirais que la notion de «citoyenneté» a deux définitions. Il y a une définition juridique liée à l'ascendance, au lieu de naissance ou à quelqu'autre critère ou à un statut juridique qui a été conféré à une date ultérieure. En tant qu'éducateur, je relie la citoyenneté non pas tant à quelque chose que nous avons, mais à quelque chose que nous faisons. Ma définition est donc davantage fonctionnelle, en rapport avec la manière dont on fonctionne dans une société démocratique. J'utilise souvent le terme «citoyenneté» mais je lui accole souvent les mots «démocratique» ou «participative». J'associe la citoyenneté dans une société démocratique à la faculté de participer aux décisions et aux affaires publiques.

**Le président:** À ce sujet, si le gouvernement du jour devait modifier ou adopter une nouvelle loi sur la citoyenneté canadienne, voudriez-vous y voir la citoyenneté abordée dans le contexte des deux définitions que vous venez d'évoquer?

**M. Shulman:** Oui, et j'irais plus loin encore pour dire qu'il nous faut envisager également notre Charte dans un sens plus large, non pas en tant que simple charte des droits mais également en tant que charte des obligations. Cet aspect de la citoyenneté doit, me semble-t-il, intervenir.

**Le président:** Monsieur Shulman, comme vous le savez peut-être déjà, le Comité ici réuni a, il y a quelques années, été saisi du projet de loi C-18, loi visant la création du ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté.

Vous avez parlé de la participation d'organisations non gouvernementales à la promotion du civisme et à l'éducation civique. Vous avez décrit votre vision d'un institut ou d'une fondation qui se consacrerait à la promotion du civisme au Canada.

Comment envisagez-vous le rôle d'une telle organisation non gouvernementale et celui du ministère fédéral chargé, en vertu du projet de loi C-18, de promouvoir le civisme?

**M. Shulman:** Je pense que les programmes gouvernementaux qui existent à l'heure actuelle sont très importants dans le contexte de la promotion du civisme. Je songe notamment à la semaine nationale de la citoyenneté et aux diverses publications et autres initiatives de sensibilisation du gouvernement.

Je pense néanmoins que c'est à la base que les organisations non gouvernementales, comme les différents clubs de services et le Y, pourraient être plus actives.

L'intérêt d'un institut consacré à ce genre de travail est qu'une telle structure peut améliorer ces partenariats et les rendre plus efficaces. Je tiens à ce qu'il soit très clair que je ne pense pas qu'un institut d'instruction civique indépendant puisse remplacer les activités gouvernementales et le leadership légitime du gouvernement dans ce domaine, pas plus qu'il ne pourrait remplacer le Y. Un tel institut pourrait néan-

[Text]

subject and heighten the potential partnerships between government and NGOs.

**The Chairman:** Mr. Shulman, members of the committee have a copy of a paper prepared by you, entitled *Discussion Papers on Citizenship, Enlil Planning Inc.*, dated June 1991. There is a section in it entitled "Promoting Citizenship: American Approaches/Canadian Opportunities."

I wondered whether what we are studying is really an academic theoretical thing, or whether we are identifying a serious gap in our social development as a country and as a people. My hypothesis is that there is a major gap and that we are not doing very well in this country in citizenship development and promotion. Some educators will tell us a number of things are being done, but there is a big gap.

I would like to hear you tell us how serious the problem is, and second, what the Americans are doing that leads you to suggest there may be some Canadian opportunities here.

**Mr. Shulman:** First of all, I agree with you about there being a gap. I think that was very much the thrust of my presentation, not so much that the work that is being done in citizenship education and promotion is bad or that there is something wrong with it. What is wrong is what is not being done. There are a whole range of things not being covered and that need to be covered in order to compliment the good work already being done.

The work that I have done with the department in surveying some of the U.S. initiatives in this area, points to work specifically being done in developing problem-solving skills and public-discussion skills among citizens. I looked at the work of the Kettering Foundation, oriented toward convening national-issues forums where they gather groups of citizens and go through a process by which issues are analyzed and framed, et cetera. It is done not with any particular outcome that is predetermined, but in terms of developing the interactive skills of citizens who come together as strangers, but who have to work on a common problem together.

In some of the surveys that I have done of U.S. approaches, I was encouraged by some of the work done at the University of Minnesota with Project Public Life, which very specifically addresses the issue of bringing people together from different income backgrounds, cultural backgrounds, et cetera. The level of commonality is even less than exists in the case of the Kettering forums. They really address the issue of how you can get people from very different backgrounds to try to work toward common solutions on issues.

[Traduction]

moins jeter une autre lumière sur la question et mettre en valeur les liens qui peuvent être tissés entre les gouvernements et les ONG.

**Le président:** Monsieur Shulman, les membres du Comité ont reçu un document préparé par vous, intitulé *Discussion Papers on Citizenship, Enlil Planning Inc.*, daté de juin 1991. Il s'y trouve un chapitre intitulé «Promoting Citizenship: American Approches/Canadian Opportunities».

Je me demande si ce que nous étudions est véritablement une question théorique, ou bien si nous ne faisons que faire ressortir une grosse faille dans notre développement social en tant que pays et en tant que peuple. Mon hypothèse est qu'il y a une grosse faille et que nous nous débrouillons plutôt mal dans ce pays en matière de civisme et de promotion de celui-ci. Certains éducateurs nous diront que diverses choses se font, mais il y a néanmoins un gros trou.

J'aimerais que vous nous disiez à quel point le problème est grave et, deuxièmement, ce que font les Américains qui vous amène à penser qu'il y aurait peut-être là certaines possibilités pour nous, Canadiens.

**M. Shulman:** Tout d'abord, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il y a un trou. Je pense avoir insisté sur cet aspect dans mon exposé. Le problème n'est pas tant que le travail de promotion du civisme et de sensibilisation est mauvais. Le problème est qu'il y a d'autres choses à faire. Il y a toute une gamme de questions qui ne sont pas abordées et qui devraient l'être pour venir compléter le bon travail qui se fait déjà.

Le travail que j'ai fait avec le ministère relativement à certaines des initiatives américaines prises dans le domaine fait clairement ressortir certains efforts particuliers déployés dans le but d'aider les citoyens à acquérir des aptitudes pour la résolution de problèmes et les débats publics. J'ai notamment examiné le travail de la Kettering Foundation, axé sur la tenue de forums de citoyens sur des questions nationales, où il s'agit d'analyser et de cerner des dossiers, des problèmes, etc. Ces rencontres ne sont pas organisées dans le but d'en arriver à un résultat donné, mais dans celui de favoriser l'acquisition d'aptitudes pour l'interaction chez des citoyens qui ne se connaissent pas au départ mais qui doivent travailler ensemble à la résolution d'un problème commun.

Dans le cadre des études que j'ai faites d'approches américaines, j'ai été encouragé par des travaux faits à l'université du Minnesota dans le cadre de Project Public Life, qui réunit des personnes de classes socio-économiques et d'origines culturelles différentes. Les participants ont encore moins de choses en commun que dans le cas des forums organisés par la Kettering Foundation. Il s'agit en fait de savoir comment obtenir de personnes aux antécédents et aux origines très différents qu'elles travaillent ensemble à la résolution de problèmes communs.



[Text]

That program, with regard to Senator Hébert's point, is a youth-oriented program. I would argue it is one of the most encouraging that has come along in quite some time.

It is based on the premise of Junior Achievement, that young people will not feel most strongly about taking a trip to Ottawa or Washington, but they will feel most strongly about something that is immediately relevant, something over which they have ownership. Just as Junior Achievement is about the ownership of a private enterprise, Project Public Life's program, called Public Achievement, is about the young people having ownership of a social enterprise and tackling a problem in their neighbourhood, in their school. They are given real money, just as in Junior Achievement. It is a collaboration between NGOs, in this case 4-H, and the municipal governments and municipal boards in Minnesota. It has that public/private partnership to it. It gives the young people the opportunity to own the problem and make some very tough decisions, since they are given finite resources. They come from varying backgrounds and learn a great deal about those group decision-making skills absolutely essential to a citizen in a democracy.

**Senator Hébert:** I do not think it was invented in Minnesota. I think that we had some very important experience in this country with nation-building through young people.

**Mr. Shulman:** Absolutely.

**Senator Hébert:** It has disappeared, but it may come back one day. I believe that we have lost an opportunity, and that is what I wanted you to tell us. If we want to build this nation, it is through the young people that we can do it. The old guys in Mr. Lucien Bouchard's riding won't, but young people may change if they come to know each other, which is the purpose of this. This is probably why the government is trying this rapid exchange program at the last minute. It is improvised and a bit short, but the idea is there. It is still coming back. Thank you.

**Senator Bosa:** I have one question, Mr. Chairman, not directly related with what Senator Hébert was saying, but referring to the statement Mr. Shulman made. He referred to the Canadian Citizenship Council, disbanded in 1968.

Was that the council headed by Mr. Dojak from Winnipeg?

[Traduction]

Ce programme, pour en revenir à la question du sénateur Hébert, est un programme axé sur les jeunes. J'irai jusqu'à dire qu'il est l'un des plus encourageants qu'on ait eu l'occasion de voir depuis un bon moment.

Il s'appuie sur le même principe que le programme Junior Achievement, soit que ce qui va susciter les plus vives réactions chez les jeunes, ce ne sera pas, par exemple, l'idée de faire un voyage à Ottawa ou à Washington, mais plutôt une chose qui a pour eux une pertinence immédiate et qu'ils peuvent contrôler. Tout comme le programme Junior Achievement concerne la propriété de l'entreprise privée, le programme Project Public Life, appelé Public Achievement, concerne la propriété d'une entreprise sociale par les jeunes, qui s'attachent à résoudre un problème dans leur quartier, dans leur école. On leur donne de l'argent réel, tout comme dans le cas du programme Junior Achievement. Il s'agit d'une initiative de collaboration entre des ONG, dans ce cas-ci le conseil des 4-H, et les gouvernements et conseils municipaux du Minnesota. Il y a un partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Ce programme donne aux jeunes la possibilité d'être responsables du problème et les amène à prendre des décisions très difficiles, étant donné qu'on leur donne des ressources limitées. Les jeunes viennent de toutes les catégories socio-économiques et ils sont ainsi amenés à acquérir des aptitudes pour la prise de décisions collective, aptitudes qui sont absolument essentielles à tout citoyen vivant en démocratie.

**Le sénateur Hébert:** Je ne pense pas que cela ait été inventé dans le Minnesota. Je pense qu'il y a eu des expériences très importantes d'édification de la nation avec des jeunes ici au Canada.

**M. Shulman:** Absolument.

**Le sénateur Hébert:** Cela a disparu, mais reviendra peut-être un jour. Je pense que nous avons perdu une occasion, et c'est cela que je voulais vous entendre nous dire. Si nous voulons bâtir ce pays, ce n'est que par l'intermédiaire des jeunes que nous pourrons le faire. Les vieux de la circonscription de Lucien Bouchard ne vont pas changer, mais les jeunes gens changeront peut-être s'ils apprennent à se connaître, et c'est là le but visé dans tout ceci. C'est sans doute la raison pour laquelle le gouvernement tente ce programme d'échanges à la dernière minute. C'est improvisé, et c'est un peu court, mais l'idée est là. Ça revient, et c'est là l'important. Merci.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question qui n'est pas directement liée à ce que vient de dire le sénateur Hébert, mais qui se rapporte à une déclaration faite par M. Shulman. Il a fait état du Conseil canadien du civisme, qui a été démantelé en 1968.

Ce conseil était-il celui que dirigeait M. Dojak, de Winnipeg?

**[Text]**

**Mr. Shulman:** Obviously it had a series of directors in that period. The council model was the model of working NGOs, only as a common front to address citizenship issues, not necessarily education. It was launched at the time of the Second World War, a period of considerable citizenship programming, and also in the immediate post-war period; the period that led to the passage of the first citizenship act.

There is a council for the advancement of citizenship which is based in Washington and which the Department of Multiculturalism and Citizenship is a member.

The problem we found in looking at councils is that all the organizations have their own agendas. I think one of the reasons the council eventually was disbanded and one of the difficulties with the CAC in Washington is that it is very difficult for that kind of very loosely-federated body to take concerted action on an agenda that is focused on citizenship.

**Senator Bosa:** Is there any coincidence that when the B & B commission tabled its last report, the Canadian Council of Citizenship was disbanded? Would you think there is any connection there?

**Mr. Shulman:** I think that the Council had run its course. This is not to denigrate a lot of the very good work that was done by the council in the 1940s and 1950s, but history showed the limitations of a single sectoral approach, simply the NGOs on their own. If you are going to address citizenship education in a comprehensive way, there is a need to be able to have all the sectors working together. That was probably the problem that the council ran into, as well as new players coming on the scene in the 1960s, and the council I think sort of exhausted itself in the process.

**Senator Bosa:** You alluded to the fact that we must have a feeling of commonality; something in common in order to create that bond. I do not know if you phrased it that way, but that is what I understood you to mean.

When the policy on multiculturalism was enacted in 1971, do you not think that it gave every Canadian a feeling of commonality or a feeling that they did not have to be part of a large minority group like the Anglo-Saxon group or the French Canadian group, that you could still be a Canadian by being yourself? Do you not think that there is a bond and a feeling of commonality and that everyone should feel at home in Canada?

**[Traduction]**

**M. Shulman:** Il a bien sûr eu toute une série de directeurs. Le modèle du Conseil était le modèle des ONG, mais uniquement en tant que front commun pour soulever les questions liées à la citoyenneté, mais pas forcément pour s'occuper d'instruction civique. Il avait été créé à l'époque de la Deuxième Guerre mondiale, période où il y avait eu de nombreux programmes de civisme et de citoyenneté, et il a été beaucoup marqué par la période de l'après-guerre, qui a débouché sur l'adoption de la première loi sur la citoyenneté.

Il y a un conseil pour l'avancement du civisme qui a son siège à Washington et dont Multiculturalisme et Citoyenneté Canada est membre.

Dans le cadre de notre examen des conseils, ce que nous avons constaté, c'est que chaque organisation a son propre mandat. Je pense que l'une des raisons pour lesquelles le Conseil a fini par être démantelé, et que l'un des problèmes avec le CAC à Washington est qu'il est très difficile pour ce genre d'organisation fédérée de façon très large et souple de prendre des mesures concertées dans le cadre d'un programme axé sur la citoyenneté.

**Le sénateur Bosa:** Le démantèlement du Conseil canadien du civisme a coïncidé avec le dépôt du rapport final de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme. Pensez-vous que les deux choses soient liées?

**M. Shulman:** Je pense que le Conseil avait fait ce qu'il avait eu à faire. Cela ne veut pas dire qu'il n'a pas fait beaucoup de très bon travail dans les années 1940 et 1950, mais l'histoire a fait ressortir les limites d'une approche axée sur un seul secteur ou intervenant, et justement, les ONG, travaillant seules, sont limitées. Si vous voulez aborder l'instruction civique de façon exhaustive, il faut que tous les secteurs travaillent ensemble. C'est sans doute à ce problème qu'a été confronté le Conseil, et c'était sans doute le cas également des nouveaux joueurs qui sont arrivés sur la scène dans les années 1960, et le Conseil s'était entre-temps tout simplement fatigué.

**Le sénateur Bosa:** Vous avez évoqué le fait qu'il faille avoir un certain sentiment d'appartenance, l'impression qu'on a quelque chose en commun, pour que puisse se créer ce lien. Je ne saurais répéter exactement ce que vous avez dit, mais c'est ainsi que j'ai compris vos propos.

Avec l'adoption, en 1971, de la politique sur le multiculturalisme, ne pensez-vous pas que cela donnait à chaque Canadien un sentiment d'appartenance, l'impression qu'il n'était pas nécessaire d'appartenir à un important groupe minoritaire comme le groupe anglo-saxon ou le groupe canadien français, qu'on pouvait être un Canadien en étant tout simplement soi-même? Ne pensez-vous pas qu'il y a un lien et un sentiment d'appartenance et que tout le monde devrait se sentir chez lui au Canada?



*[Text]*

**Mr. Shulman:** The issue of whether multiculturalism creates commonalities or whether or not it is divisive, is a debate that is raging in professional literature not just in this country, but in many countries struggling with the challenges of multiculturalism. It has probably done both. Multiculturalism certainly asserted, in a timely and important way, the diversity of Canada and expanding beyond the founding people's concept to reflect the contemporary face of Canada. On the other hand, critics of multiculturalism have said that it has segmented and hyphenated Canadians. My sense is that the most positive path is perhaps to look beyond the multiculturalism debate, because such a debate will be going on for a very long time, whether it is divisive or unifying.

As I said earlier, all Canadians face important challenges and a problem solving approach that cuts across many barriers probably has the most potential of providing that commonality, whether it is the environment, preservation of our social programs, or how we resolve the crippling deficit and debt. These are choices that we all face, regardless of background, and that is where the commonalities will come from.

**The Chairman:** Do you think that the CIVITAS project in the United States could be applied in Canada, given the responsibility for education resting with the provinces? If you think it is applicable here and a good initiative, how would you see that being done?

**Mr. Shulman:** I do not think that CIVITAS, as it has been finally formulated, could be applied holus-bolus to Canada. There are far too many differences. What is important about that initiative is that it became recognized among a variety of sectors. Teachers, state governments—in our case it would be provincial governments—and others recognized that there was a need to radically revisit the civics curriculum. That aspect of CIVITAS is what I think is applicable in our case. We have come to a point in our history where that kind of radical re-examination from people from a number of sectors must take place.

**The Acting Chairman:** On behalf of the honourable members of this committee, I want to thank you, Mr. Shulman, and the Institute for Citizenship Education, for appearing before us today and contributing to our study.

Honourable senators, our next witnesses are officials from the Department of the Secretary of State. We welcome the recently appointed Under Secretary of State, Madam Michèle Jean. On her right is Ms Norma Passaretti, who is the Director General of State Ceremonial in the Department of the Secretary of State. On her left is Mr. James Page, Director General

*[Traduction]*

**M. Shulman:** La question de savoir si le multiculturalisme favorise l'unité ou amène des divisions anime de nombreux débats dans les écrits savants, non seulement ici au Canada, mais dans de nombreux pays confrontés au multiculturalisme. Le multiculturalisme amène sans doute les deux choses. Il a en tout cas affirmé, de façon importante et opportune, la diversité du Canada et l'élargissement du concept des peuples fondateurs pour refléter le visage contemporain du pays. D'un autre côté, les critiques du multiculturalisme ont dit qu'il a divisé la population en groupes et qu'il a amené la création de «Canadiens avec des traits d'union». Mon impression est que le mieux à faire est peut-être de regarder au-delà du débat sur le multiculturalisme, car celui-ci durera pendant très longtemps encore, qu'il soit source de division ou d'unité.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, tous les Canadiens se trouvent confrontés à d'importants défis et c'est sans doute l'approche qui coupe à travers les barrières qui offre le plus de potentiel de regrouper les gens autour d'une cause commune, que ce soit l'environnement, la préservation de nos programmes sociaux ou la résolution du problème du déficit et de la dette. Ce sont là des choix que nous devons tous faire, quels que soient nos antécédents, nos origines, et c'est de là que viendra le sentiment d'appartenance à quelque chose.

**Le président:** Pensez-vous que le projet CIVITAS aux États-Unis pourrait s'appliquer au Canada, étant donné que la responsabilité en matière d'éducation revient aux provinces? Et, si vous pensez que c'est un programme qui serait applicable ici et qui serait une heureuse initiative, comment pensez-vous qu'on pourrait s'y prendre?

**M. Shulman:** Je ne pense pas que le programme CIVITAS, tel qu'il a été formulé, pourrait s'appliquer tel quel au Canada. Les différences sont trop grandes. Ce qui est important au sujet de cette initiative c'est qu'elle a été reconnue par quantité de secteurs. Les enseignants, les gouvernements des États—et, dans notre cas, ce seraient les gouvernements des provinces—et d'autres ont reconnu qu'il était nécessaire de revoir sérieusement les programmes d'instruction civique. C'est cet aspect de CIVITAS qui serait, je pense, applicable, au Canada. Nous en sommes arrivés à un moment de notre histoire où ce genre de réexamen radical par des membres de tous les secteurs s'impose.

**Le président suppléant:** J'aimerais, au nom de tous les membres du Comité, remercier M. Shulman, de l'Institut de promotion du civisme, d'être venu nous rencontrer aujourd'hui et d'avoir ainsi contribué à notre examen.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre des représentants du Secrétariat d'État. Nous accueillons notamment M<sup>me</sup> Michèle Jean, tout récemment nommée sous-secrétaire d'État. Assise à sa droite est M<sup>me</sup> Norma Passaretti, directrice générale, Direction générale du cérémonial d'État au Secrétariat d'État. Assis à sa gauche est M. James Page, direc-

*[Text]*

of the Education Support Branch. I recognize them because they are my former colleagues in the Department of the Secretary of State. I extend a special warm welcome to these witnesses.

We invite you and your colleagues to make an opening statement, to be followed by questions from the honourable members of this committee.

**Ms Michèle Jean, Under Secretary of State, Department of Secretary of State:** Honourable senators, I will make a brief statement, about 14 minutes in length. Then you will be able to ask questions of my knowledgeable colleagues. As I am new in the department, I am not fully knowledgeable about everything that is happening, but I can tell that you it is exciting and important for me to be in this department.

**Mme Jean:** J'ai travaillé pendant plusieurs années dans le domaine de l'éducation. Je suis aussi, de par mon expérience, une historienne donc toutes les questions liées à la citoyenneté, à l'identité nationale et à l'éducation sont extrêmement importantes pour moi.

Je voudrais féliciter le comité d'avoir eu la clairvoyance de se pencher sur cette importante question. Le moment n'aurait pas pu, en effet, être mieux choisi pour entreprendre une étude à ce sujet. La signification de la citoyenneté canadienne et le rôle du gouvernement dans ce domaine sont des questions très importantes en cette période charnière de l'histoire du Canada. C'est pourquoi je me réjouis de cette occasion qui m'est offerte par vous de m'entretenir du travail accompli par le Secrétariat d'État.

My objective today is three-fold. First of all, I will discuss in broad terms those aspects of citizenship which are of special importance to my department. Second, I will outline the particular role of my department as it relates to the broad question of citizenship. Third, I will provide you with some concrete illustrations of our contribution in this area.

The committee has heard a thoughtful discussion of the concept of citizenship, as your interim report reveals. What is most evident in the presentations and the discussions is the scope of citizenship in modern democratic states.

From the perspective of the Department of the Secretary of State, four aspects of citizenship are of key importance; knowledge and understanding, shared values, participation, and sense of identity.

Clearly, the effective exercise of citizenship in a democracy like Canada is not possible without a solid foundation of knowledge and understanding of the country in all of its dimensions. A knowledge of our history is especially important, as is appreciation of the important components of our

*[Traduction]*

teur général, Direction générale de l'aide à l'éducation. Je les reconnais, car ce sont d'anciens collègues du Secrétariat d'État. Je souhaite donc une très chaleureuse bienvenue à nos invités.

Nous vous invitons, vous et vos collaborateurs, à nous faire une déclaration liminaire, ce qui sera suivi par les questions des membres du Comité.

**Mme Michèle Jean, sous-secrétaire d'État, Secrétariat d'État:** Honorables sénateurs, je vais faire une brève déclaration, qui devrait prendre environ 14 minutes, après quoi vous pourrez poser des questions à mes collaborateurs, qui sont très bien informés. Étant donné que je suis nouvelle au ministère, je ne suis pas au courant de tout ce qui s'y passe, mais je peux vous dire que mon travail est très stimulant et que je suis très heureuse d'être au Ministère.

**Ms. Jean:** I have also worked for many years in the field of education. I am also, by experience, an historian, and therefore all issues relating to citizenship, national identity and education are extremely important to me.

I would like to commend the Committee for its foresight and its impeccable timing in examining this important issue. The meaning of Canadian citizenship and the appropriate role of the government in this area are particularly pressing questions at this juncture in Canadian history. I therefore welcome this opportunity to discuss with you the related work being undertaken by the Department of the Secretary of State

Ma démarche comprendra aujourd'hui trois volets. Tout d'abord, je parlerai en termes généraux des aspects de la citoyenneté qui revêtent une importance spéciale pour mon ministère. En second lieu, j'exposerai dans les grandes lignes le rôle particulier du Secrétariat d'État par rapport à la vaste question de la citoyenneté. Enfin, je vous donnerai quelques exemples concrets de ce que nous faisons dans ce domaine.

Le Comité a entendu de sérieuses réflexions sur la notion de citoyenneté, comme le révèle votre rapport provisoire. Ce qui ressort le plus manifestement des exposés et des discussions, c'est la portée de la citoyenneté dans les États démocratiques modernes.

Du point de vue du Secrétariat d'État, quatre aspects de la citoyenneté sont d'une importance clé: connaissance et compréhension, valeurs communes, participation et sentiment d'appartenance.

De toute évidence, l'exercice réel de la citoyenneté dans une démocratie comme le Canada n'est pas possible sans une connaissance et une compréhension solides du pays sous toutes ses dimensions. La connaissance de l'histoire est particulièrement importante, tout comme demeure cruciale la com-



*[Text]*

identity as a nation. And, increasingly, citizens require a knowledge of the world beyond our borders.

Another aspect of citizenship important to us in Secretary of State, is that of our shared values. While we cannot claim them as "Canadian values" per se, there is a consensus on the core of values which Canadians widely share. They include, among others; equality, respect for difference, social justice, environmental consciousness, democracy, and the Rule of Law.

These evolve over time through the process of debate and criticism, but the widespread recognition of their importance helps to provide meaning and purpose for our country. Active citizen participation is also a key priority for our department. Indeed, a fundamental objective of citizenship-related policy is the involvement of all Canadians in the economic, social, cultural and political life of the nation. In Canada, ensuring the full participation of the diverse groups and communities in our society has been a major focus of public policy and a key objective of our department's social development programs.

The final dimension of citizenship which I will touch upon is that of identification with the national collectivity.

In the traditional nation state, a common language, culture and shared historical experience virtually assured a common national identity and sense of attachment. Canada has embarked upon a different course in keeping with our history and the diversity of the Canadian people. Canada's approach has been to nurture a national identity which is inclusive of all Canadians and based upon interdependence, mutual accommodation and common values.

It is these aspects of citizenship—knowledge, understanding, values, participation and identity—with which Secretary of State is principally concerned. I will turn now to a discussion of how we conceive of our role.

Le rôle du Secrétariat d'État, le défi de l'édification d'un pays. De nombreux ministères fédéraux ont certes un rôle à jouer dans la valorisation de la citoyenneté et le développement du civisme. Le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté représente un bon exemple. Le ministère de l'Environnement cherche à susciter chez les Canadiens une connaissance et une compréhension plus poussées de leur histoire et de leur patrimoine par son programme des Parcs et lieux historiques nationaux et il fait la promotion du concept d'écocivisme. De même, le ministère des Communications, à titre de responsable des musées nationaux et de la promotion de la vie artistique et culturelle du Canada, appuie l'objectif de

*[Traduction]*

préhension des grandes facettes de notre identité en tant que nation. En outre, les citoyens se doivent de plus en plus de connaître le monde à l'extérieur de nos frontières.

Un autre aspect de la citoyenneté qui est important pour nous, au Secrétariat d'État, ce sont les valeurs communes. Bien que nous ne puissions prétendre qu'elles soient «typiquement canadiennes», on s'entend généralement pour dire qu'il existe un ensemble de valeurs auxquelles souscrivent l'immense majorité des Canadiens. Ces valeurs sont, entre autres, l'égalité, le respect des différences, la justice sociale, la conscience écologique, la démocratie et la primauté du droit.

Ces valeurs évoluent peu à peu au fil des débats et sous l'effet de la critique, mais la reconnaissance généralisée de leur importance contribue à donner un sens et une finalité à notre pays. La participation active des citoyens constitue également une priorité majeure pour notre ministère. En effet, l'un des objectifs fondamentaux de la politique en matière de civisme est d'assurer la pleine participation de tous les Canadiens à la vie économique, sociale, culturelle et politique du pays. Au Canada, la pleine participation des divers groupes et communautés formant notre société a été l'un des thèmes majeurs de la politique du gouvernement et un objectif clé des programmes de développement social de notre ministère.

Le dernier aspect de la citoyenneté que j'aborderai, c'est celui du sentiment d'appartenance à la collectivité.

Dans l'État-nation traditionnel, une langue, une culture et une expérience historique communes, assuraient pratiquement une identité nationale et un sentiment d'appartenance communs. Le Canada, pour sa part, a emprunté une voie différente en conformité avec son histoire et la diversité de sa population. Son approche a consisté à cultiver une identité nationale qui englobe tous les Canadiens et qui soit fondée sur l'interdépendance, les accommodements mutuels et les valeurs communes.

Ce sont donc ces aspects de la citoyenneté—connaissance et compréhension, valeurs, participation et appartenance—qui retiennent avant tout l'attention du Secrétariat d'État. Je m'arrêterai maintenant à la manière dont nous concevons notre rôle.

Role of the Secretary of State and the Challenge of Nation-Building. Clearly many government departments have a role in supporting citizenship and citizenship education. The Department of Multiculturalism and Citizenship is an obvious example. The Department of Environment enhances Canadians' knowledge and understanding of their history and heritage through its National Historic Parks and Sites and promotes the concept of environmental citizenship. Similarly, the Department of Communications, by virtue of its responsibility for national museums and the promotion of Canada's artistic and cultural life, supports the citizenship objective and sharing our diverse cultures.

*[Text]*

la citoyenneté consistant à mettre en commun nos diverses cultures.

L'histoire du Secrétariat D'État en matière de civisme, pris au sens large, est tout à fait mémorable. Le ministère a été l'un des premiers à être créé par le gouvernement, voyant le jour un an après la Confédération. Ses activités ont changé radicalement au fil des ans, regroupant à certains moments des responsabilités aussi diverses que l'établissement des immigrants, la Police montée du Nord-Ouest, ainsi que les arts et la culture. D'ailleurs, l'enregistrement de la citoyenneté et la promotion du civisme ont relevé du Secrétariat d'État jusqu'à la création du nouveau ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté en 1991.

Tout au long de son histoire, le ministère a eu comme objectif d'édifier la nation, c'est-à-dire participer, avec les Canadiens, à accroître leur sentiment d'appartenir à une communauté et à un pays.

Au Canada, ces deux concepts sont inextricablement liés. Nous reconnaissons que les Canadiens sont attachés à différents types de communautés: géographique, linguistique, culturelle, et qu'ils y sont fortement attachés. Mais les Canadiens sont ouverts à la notion de fidélités multiples.

Chaque génération a dû trouver sa manière propre d'intégrer cette diversité dans la collectivité nationale. En même temps, nous devons essayer de faire en sorte que notre nationalité soit plus grande que la somme de ses parties, que les Canadiens comprennent et apprécient ce qui les unit.

Comment donc nous attaquons-nous à cette tâche au Secrétariat d'État?

Le ministère s'acquitte de son rôle d'édificateur de la nation de trois manières. Premièrement, le ministère cherche à renforcer chez les Canadiens la connaissance et l'appréciation de leur histoire. Deuxièmement, nous encourageons le dialogue et la compréhension mutuelle. Troisièmement, nous appuyons la participation pleine et active des Canadiens. Permettez-moi de vous parler brièvement de quelques-uns des moyens que nous prenons pour nous acquitter de ce rôle d'édificateur de la nation.

L'acquisition d'une solide base de connaissances et de compréhension constitue l'un des axes majeurs de plusieurs programmes du ministère. Le Programme des études canadiennes contribue depuis un certain nombre d'années à fournir aux Canadiens les outils nécessaires pour se renseigner sur eux-mêmes, sur leur pays et sur leur rôle dans le monde. Le programme accorde une aide financière pour un vaste éventail de documents didactiques: livres, films, bandes vidéo, logiciels d'ordinateur, servant à l'enseignement et à l'apprentissage de matières reliées au pays.

Le professeur Symons a décrit en termes éloquentes les origines du mouvement en faveur des études canadiennes et la

*[Traduction]*

The Department of Secretary of State has a long and proud history in matters relating to citizenship in the broadest sense. The Department was one of the first created by the government, coming into being one year after Confederation. Its activities have changed dramatically over the years, including at various points such diverse responsibilities as immigrant settlement, the Northwest Mounted Police, and arts and culture. Indeed, citizenship registration and promotion was a responsibility of the Secretary of State until the creation of the new Department of Multiculturalism and Citizenship in 1991.

Throughout its history, the Department's role has been one of nation-building—working with Canadians to enhance their shared sense of community and country.

In Canada, these two concepts are inextricably linked. We recognize that Canadians attach themselves to different types of communities — geographic, linguistic, cultural — and have strong attachments to these communities. But Canadians are open to the notion of multiple attachments.

Each generation has had to find its own way of accommodating this diversity within the national collectivity. At the same time, we must work to ensure that our nationhood is greater than the sum of its parts—that Canadians have an understanding and appreciation of what unites us.

So how do we approach this task at the Department of the Secretary of State?

First, the Department aims to strengthen knowledge and appreciation of Canada. Second, we foster dialogue and mutual understanding. Third, we support the full and active participation of Canadians. I will briefly talk about some of the specific means by which we advance our nation-building role.

The development of a sound base of knowledge and understanding is a major focus of several Departmental programs. The Canadian Studies Program has for a number of years helped provide Canadians with the tools to learn about themselves, their country and their role in the world. The program provides financial support for a vast array of learning materials—books, films, videos, computer software—for use in teaching and learning about Canada.

Professor Symons spoke eloquently about the origins of the Canadian Studies movement and of the growth of this field



*[Text]*

croissance de ce domaine au cours des vingt dernières années. Il importe, a-t-il souligné, de continuer à surveiller attentivement l'état de la recherche et de l'enseignement au sujet du Canada. Dix-sept ans après le dépôt du rapport Symons, le Ministère a commandé à M. David Cameron un examen approfondi de l'état des études canadiennes au niveau post-secondaire, pour nous permettre de progresser davantage sur cette voie. Son rapport devrait paraître au début de l'an prochain.

During 1992 the department has also launched the Knowing Canada Better program designed to support third-party initiatives which promote knowledge of Canada and develop understanding among Canadians. To date this program has funded 160 projects in partnership with private and voluntary sectors. Examples include the highly successful flag awareness program, sponsored by the Kinsmen and Kinette Clubs and the Heritage Minutes TV vignettes, undertaken in partnership with the Bronfman Foundation.

The State Ceremonial and Canadian Identity Branch of the department is responsible for promoting understanding and pride in Canada by increasing knowledge about Canadian symbols, traditions and institutions by undertaking national ceremonies and celebrations, and organizing visits of members of the royal family.

Canada Day is an especially important focus of the branch's efforts. It is a single occasion when Canadians come together in a spirit of celebration of our nationhood and an important means to promote awareness of Canadian achievements and values. Canada Day 1992 was an especially memorable occasion. Celebrations in hundreds of communities across Canada attracted record attendance, and generated an overwhelming outpouring of national pride. Moreover through Canada Day poster competitions, penfriends projects and teaching kits on Canadian symbols and achievements, Canada Day is a catalyst for learning about Canada.

The department also seeks to develop an understanding of other key features of our national identity—essential if Canadians are to truly know and appreciate the country and each other. Our linguistic duality which contributes to our uniqueness among the countries of the world, bringing immeasurable benefits to Canada, is a prime example. The Department of the Secretary of State has significant responsibilities relating to the recognition and promotion of our two official languages, including responsibilities for translation and interpretation. We also support the vitality and development of our English and French speaking minorities and cooperate with

*[Traduction]*

over the last two decades. As well, he stressed the continued need to be vigilant about the state of teaching and research about Canada. Seventeen years after the Symons Report, the Department has commissioned Dr. David Cameron to undertake a major review of the current state of Canadian studies at the post-secondary level, to upgrade our progress in this field. The report is due early in the new year.

En 1992, le ministère a également mis sur pied le programme Mieux connaître le Canada destiné à financer des initiatives de tierces parties qui favorisent la connaissance du Canada et la compréhension entre Canadiens. À ce jour, environ 160 projets entrepris en partenariat avec les secteurs privé et bénévole ont bénéficié d'un tel financement. Je mentionnerai, à titre d'exemple, deux projets qui ont connu un grand succès: le programme de sensibilisation au drapeau des clubs Kinsmen et Kinette, et les «Minutes du patrimoine», de courts sketches télévisés commandités par la Fondation Bronfman.

La Direction générale du cérémonial d'État et de l'identité canadienne du Secrétariat d'État a pour mandat de promouvoir la compréhension du Canada et la fierté nationale en faisant mieux connaître les traditions, institutions et symboles canadiens et en organisant des cérémonies et des célébrations nationales, ainsi que des visites de membres de la Famille royale.

L'organisation de la Fête du Canada canalise une très grande partie des efforts de la Direction générale. Le 1<sup>er</sup> juillet représente en effet une occasion privilégiée pour les Canadiens et les Canadiennes de fêter ensemble leur pays et d'apprendre à mieux connaître leurs valeurs et leurs réalisations. La Fête du Canada en 1992 a été particulièrement mémorable. Partout au pays, des centaines de localités ont organisé des festivités qui ont attiré des foules record et provoqué un grand débordement de fierté nationale. De plus, grâce au concours d'affiche de la Fête du Canada, au programme «Du papier et une plume pour fêter le Canada» et aux troupes sur les réalisations et les symboles canadiens distribués aux enseignants, la Fête du Canada est un véhicule important d'apprentissage de l'histoire du Canada.

Le Secrétariat d'État cherche aussi à faire comprendre d'autres grandes caractéristiques de notre identité nationale, afin que les Canadiens et les Canadiennes puissent véritablement connaître et apprécier leur pays et se connaître et s'apprécier les uns les autres. C'est le cas, par exemple, de notre dualité linguistique, qui contribue à nous distinguer des autres pays du monde et qui rapporte des avantages incommensurables au Canada et aux Canadiens. Le Ministère a d'importantes responsabilités en matière de reconnaissance et de promotion de nos deux langues officielles, notamment celles reliées à la traduction et à l'interprétation. Il collabore éga-

*[Text]*

the provinces to enable members of those minorities to be educated in their own language and other Canadians to learn their second official language.

The second way in which we pursue our nation-building role is by fostering dialogue, mutual understanding and respect among Canadians. Our ongoing exchange and encounters program, Open House Canada, enables 8,500 young people between the ages of 14 and 22 to participate and fora organized by nonprofit organizations. Through this program young people communicate with other young Canadians and, through structured educational experiences, increase their knowledge and appreciation of Canada. In 1992 the department undertook a special exchange initiative, indeed the largest national exchange program ever undertaken. The Voyageurs Canada '92 program undertaken in partnership with Air Canada, Avis and other corporate and voluntary sector sponsors enabled over 27,000 young people between the ages of 16 and 21 to learn about another part of Canada. When the involvement of families and volunteer organizers is taken into account, the program has touched hundreds of thousands of Canadians.

The department's official languages program, which I mentioned earlier, also advances the objective of mutual understanding and rapprochement between English and French speaking Canadians. For example, each summer thousands of young Canadians participate in six-week summer language bursary programs learning their second language and experiencing life in another linguistic community. Similarly, the Knowing Canada Better program advances this objective through projects such as the Exchange of Municipal Leaders, undertaken with the Federation of Canadian Municipalities.

The third way in which a department pursues its nation-building role is by supporting the efforts of Canadians to participate fully in all aspects of the life of the nation and to contribute to the country's social, economic and cultural development. This gives substance to key Canadian values of equality, diversity and community and nurtures a sense of belonging among Canadians. Departmental programs targeted toward persons with disabilities are a good example of this. These programs are very definite citizenship objectives supporting the full integration of persons with disabilities in the main stream of Canadian life. Similarly the department's program relating to women and native citizens promote equitable opportunities for participation of women and aboriginal peoples. Departmental support for post-secondary education, both Canada Student Loans Program and transfer payments to provinces, also serves to advance this objective by supporting educational attainment necessary to full participation.

*[Traduction]*

lement avec les provinces pour permettre aux membres de ses minorités de s'instruire dans leur langue maternelle et aux autres Canadiens d'apprendre leur deuxième langue officielle.

Son rôle d'édificateur de la nation, le Secrétariat d'État l'assume, en second lieu, en favorisant le dialogue, la compréhension mutuelle et le respect entre Canadiens. Le programme permanent d'échange et de visite Hospitalité-Canada permet à quelque 8 500 jeunes de 14 à 22 ans de participer à des visites et des tribunes éducatives organisées par des organismes sans but lucratif. Par le truchement de ce programme, des jeunes de différentes régions du pays amorcent ensemble un dialogue. De plus, les expériences instructives bien structurées qu'ils vivent leur font mieux connaître et apprécier leur pays. Le Ministère a lancé en 1992 un programme d'échanges spécial—en fait le plus vaste programme d'échanges jamais mis sur pied au pays. Entrepris en association avec Air Canada, Avis et d'autres commanditaires des secteurs privé et bénévole, Voyageurs Canada '92 a permis à plus de 27 000 jeunes gens de 16 à 21 ans de partir à la découverte d'une autre région du Canada. Si l'on tient compte de la participation des familles et des organisateurs bénévoles, on peut dire que ce programme a eu des répercussions sur des centaines de milliers de Canadiens et de Canadiennes.

Le programme du Ministère en matière de langues officielles, que j'ai mentionné précédemment, contribue également à la compréhension mutuelle et au rapprochement entre francophones et anglophones. Ainsi, chaque année, des milliers de jeunes profitent du programme de bourses d'été de six semaines pour l'apprentissage des langues pour étudier leur langue seconde et se familiariser avec la vie dans une autre communauté linguistique. Le programme «Mieux connaître le Canada» va aussi dans ce sens en appuyant des projets tels que les échanges de dirigeants municipaux organisés avec la collaboration de la Fédération canadienne des municipalités.

En troisième lieu, pour s'acquitter de sa mission d'édificateur de la nation, le Secrétariat d'État appuie les efforts déployés par les Canadiens et les Canadiennes pour participer pleinement à tous les aspects de la vie du pays et concourir à part entière au développement social, économique et culturel du pays. Il met ainsi en pratique les grandes valeurs canadiennes que sont l'égalité, la diversité et la solidarité et vise à solidifier le sentiment d'appartenance chez les Canadiens et les Canadiennes. Les programmes en faveur des personnes handicapées illustrent bien ces deux philosophies. Ces programmes ont des objectifs bien définis en matière de participation civique, à savoir favoriser la pleine intégration économique et sociale des personnes handicapées. Les programmes ministériels touchant les femmes et les citoyens autochtones cherchent également à assurer à ces deux groupes des chances égales de participer à la vie du pays. Le Programme canadien d'aide aux étudiants et les transferts aux provinces, par lesquels le Ministère appuie l'enseignement postsecondaire, ser-



[Text]

Looking forward: As you can see our citizenship-related activities take many forms but their overarching objective is to reinforce the integrity and cohesion of Canada through knowledge, mutual understanding and shared values and full and active participation. The department has been called the keeper of the flame, a notion that captures the essence of this mission.

In the years to come these questions will continue to be important. The constitutional debate illustrated the profound differences of vision and perspective which exist between Canadians at the grassroots level. These differences were caused in part by limited knowledge and understanding of the fundamentals of Canadian history and society. As the Spicer Commission pointed out in its final report:

We do not know enough about ourselves. Without a radically fresh approach to improving what we know about each other, our lack of knowledge about the basic realities of this country will continue to cripple efforts at accommodation.

While the government has indicated that its priority in the coming months will be fostering economic renewal, the Prime Minister on Referendum night also recognized that "real grievances and unattained aspirations remain". Before these can be resolved however there is a need, as he suggested, to rebuild the "spirit of national understanding."

We in the Department of the Secretary of State and those in other departments will need to pursue this task with renewed vigour in the coming months and years. Our approach is grassroots, reaching out to all Canadians to nurture a sense of identity and belonging to the country as a whole. We also seek to involve other societal partners, the private and voluntary sectors and other levels of government, in generating a widespread commitment to the pursuit of nation-building. I think this is important for the future, the idea of developing new partnerships.

I would like to conclude with a recent letter from a 17-year old Yukon resident which I think illustrates very well the spirit of national understanding necessary to ensure our collective future. A participant in the Voyageurs Canada '92 program, she spent a week this summer in the town of Betsimites, an Indian Reserve in the province of Quebec. She writes:

[Traduction]

vent aussi à atteindre cet objectif en permettant aux Canadiens et aux Canadiennes de faire les études nécessaires pour participer pleinement à la vie de la communauté.

Ce que l'avenir nous réserve; comme vous avez pu le constater, nos activités en matière de citoyenneté et de civisme adoptent de nombreuses formes. Cependant, toutes ont finalement un même objectif: renforcer l'intégrité et la cohésion du Canada en favorisant sa connaissance, la compréhension mutuelle, la reconnaissance de valeurs communes et la participation pleine et active. On a dit du Secrétariat d'État qu'il était le «gardien de la flamme»; voilà une expression qui traduit bien la nature de sa mission.

Dans les années à venir, ces questions sont appelées à prendre encore plus d'importance. Le débat constitutionnel a mis à jour les profondes divergences de vision et d'opinion qui existent entre Canadiens. Ces divergences découlent en partie d'un manque de connaissance et de compréhension de l'histoire du Canada et des fondements de la société canadienne. Comme la Commission Spicer le souligne dans son rapport final:

Nous ne sommes pas suffisamment renseignés sur nous-mêmes. En l'absence d'une approche radicalement différente pour améliorer ce que nous savons les uns des autres, notre ignorance des réalités fondamentales du pays continuera à paralyser tous les efforts en vue de parvenir à une entente.

Même si le gouvernement a indiqué qu'il accorderait la priorité dans les prochains mois à la relance économique, le premier ministre a reconnu, le soir du référendum, qu'il subsistait de réels griefs et des aspirations insatisfaites. Avant de trouver des solutions à ces problèmes, il faudra, comme il l'a laissé entendre, faire renaître l'esprit de compréhension nationale.

Dans les mois et les années à venir, le Secrétariat d'État devra, tout comme d'autres ministères d'ailleurs, s'atteler à cette tâche avec une ardeur redoublée. Notre approche s'adresse à la masse de la population. Nous voulons en effet permettre aux Canadiens et aux Canadiennes des différentes communautés de nourrir un sentiment d'identité et d'appartenance au pays dans son ensemble. Nous voulons aussi stimuler la participation d'autres partenaires sociaux—le secteur privé, le secteur bénévole et d'autres ordres de gouvernement—pour susciter une volonté générale de poursuivre l'édification de la nation. Je pense que cette idée de forger de nouveaux partenariats est importante pour l'avenir.

Vous me permettrez de conclure en vous faisant la lecture d'une lettre que nous a récemment adressée une jeune Yukonaise de 17 ans qui a passé une semaine cet été dans la localité de Betsiamites, une réserve indienne du Québec, dans le cadre du programme d'échange Voyageurs Canada '92. Je crois que cette lettre illustre fort bien l'esprit de compréhension natio-

[Text]

The trip is one I will never forget. (It) was a wonderful and exciting program for myself and my fellow group members. This exchange taught me to respect and understand custom, cultures and lifestyles that are different from my own. . . After coming back from Quebec it is no longer another place on a map but another home. . . This program has provided Canadian youth with the first step to building a stronger (country).

That is what nation-building is all about; breaking down barriers between Canadians, building bridges and nurturing a commitment to a common future. It is also the essence of citizenship. I welcome your comments on questions on these matters and look forward with great interest to your final report.

**Le sénateur Hébert:** Je vous remercie, monsieur le président. Je vous ai écouté avec beaucoup d'intérêt, chère madame. Vous n'étiez peut-être pas ici lorsque j'ai fait des interventions avec le témoin précédent. Mais ce sont des interventions que vous touchez vous-même dans l'énumération de toutes les mesures que vous prenez pour bâtir ce pays.

Cependant, comme j'ai une idée fixe, enfin peut-être plus qu'une, je voudrais me concentrer sur ce que vous nous dites des programmes qui s'adressent aux jeunes. D'abord, une question peut-être générale: est-ce que vous pensez que pour bâtir un pays on devrait d'abord s'attaquer aux jeunes plutôt qu'aux adultes dont les préjugés et les idées fixes sont déjà bien cristallisés dans leur cerveau et leurs sentiments bien installés dans leur coeur? Est-ce que vous pensez que les jeunes auxquels vous faites allusion, sont plus réceptifs que ne pourraient l'être des adultes? C'est une question générale.

**Mme Jean:** J'ai peut-être un biais personnel, j'ai travaillé pendant maintenant près de 30 ans de ma vie en éducation des adultes. J'ai lu beaucoup de recherches sur le sujet, sur les modes d'apprentissage des adultes, le recyclage, et caetera. Je serais portée à penser que les adultes aussi peuvent apprendre beaucoup de choses rapidement et ne perdent pas nécessairement leur capacité d'apprentissage en vieillissant. Ceci est appuyé sur des recherches importantes. C'est un point que je trouve important.

Ceci dit, si me demandez quelle devrait être la priorité, évidemment, les jeunes sont une clientèle extrêmement importante. Mais, si l'on regarde la démographie du Canada, je pense qu'il faut essayer de diversifier nos efforts lorsque c'est possible de le faire. Pour être moi-même membre d'un groupe, et j'ai lu des rapports et des articles, il y a eu des échanges aussi dans ces groupes et les gens en ont bénéficié. Ils ont dit qu'ils avaient appris à connaître une autre com-

[Traduction]

nale dont nous avons besoin pour assurer notre avenir collectif. Elle écrit:

Je n'oublierai jamais ce voyage. Pour moi comme pour les autres membres du groupe, l'expérience a été merveilleuse et passionnante. Cet échange m'a appris à comprendre et à respecter les coutumes, les cultures et les modes de vie différents du mien. . . Désormais, le Québec n'est plus simplement pour moi un endroit sur une carte, mais un autre chez moi. . . Ce programme a permis aux jeunes Canadiens de franchir la première étape dans la construction d'un pays plus fort.

Voilà ce que nous voulons dire quand nous parlons d'édifier la nation—abolir les obstacles entre Canadiens, jeter des ponts et faire éclore une volonté de continuer à vivre ensemble. C'est aussi l'essence même de la citoyenneté. Je me ferai un plaisir d'entendre vos commentaires et de répondre à vos questions sur ces sujets et j'attends avec impatience votre rapport final.

**Senator Hébert:** Thank you, Mr. Chairman. I listened to you with a great deal of interest, Ms. Jean. You may not have been here when I made my remarks to the last witness, but they were remarks on matters which you touched on yourself in your enumeration of all the steps which you are taking to build this country.

However, since I have an obsession—well perhaps more than one — I would like to concentrate on what you told us about the programs for young people. First, a general question perhaps: Do you think that, in order to build a country, one should start with young people, rather than adults, whose prejudices and obsessions are already well anchored in their minds and whose feelings are firmly rooted in their hearts? Do you think that the young people you are referring to are more receptive than adults might be? That is a general question.

**Ms. Jean:** I have a personal bias. I have spent nearly 30 years of my life now working in adult education. I have read much research work on the subject, on the ways in which adults learn, retraining, etc. I would tend to think that adults can also learn a lot of things quickly and do not necessarily lose their capacity for learning as they grow older. This view is based on extensive research. That is a point that I find important.

Having said that, if you ask me what the priority should be, obviously young people are an extremely important clientele. However, if you look at Canada's demographics, I think we have to try to diversify our efforts where it is possible to do so. In order for me as a member of a group — and I have read reports and articles; there have also been exchanges in these groups and people have benefited from them; they said they had learned to get to know another community — I believe



[Text]

munauté. Je trouve qu'il ne faut pas mettre de côté les clientèles adultes. Pour les jeunes c'est extrêmement important évidemment. Je connais votre intérêt, sénateur Hébert, pour les jeunes. Je connais depuis peu les programmes qu'il y a au ministère. Mes collègues voudront peut-être en ajouter d'autres. Je peux en mentionner quelques uns: Knowing Canada Better, Open House Canada et le programme qui a été mis en place cette année, à savoir, Voyageur Canada. Je pense, et les témoignages le prouvent, que ces programmes ont contribué largement à décroiser les mentalités, si l'on peut dire, chez les jeunes. Je pense que c'est extrêmement important, comme cible, d'avoir les jeunes.

**Le sénateur Hébert:** Je n'ai pas, si vous me le permettez, dit que les adultes étaient incapables d'apprendre ou de se développer même jusqu'à un âge avancé. Je vous disais que s'il y a un choix à faire, est-ce que ce n'est pas pour changer les mentalités? Apprendre, c'est une chose, mais changer en profondeur des attitudes c'en est une autre et c'est dans ce sens là que je pense que les jeunes sont plus aptes à changer d'attitude vis-à-vis le racisme, vis-à-vis les préjugés régionalistes et tout cela. C'est dans ce sens-là que je le disais.

Pour revenir à votre programme qui s'appelle Hospitalité Canada, où vous mentionnez des jeunes de 14 à 22 ans, c'était l'âge idéal pour ce genre de chose, vous mentionnez qu'il y a eu 8 500 jeunes qui en ont bénéficié, je présume, dans combien de temps? Dans l'année ou depuis la Confédération?

**Mme Jean:** Je vais demander à madame Passaretti de vous répondre. J'imagine que ce n'est pas depuis la Confédération.

**Le sénateur Hébert:** Bien, je ne sais pas, c'est un chiffre précis, 8 500.

**Mme Passaretti, directrice générale, Direction générale du Cérémonial d'État du Canada:** Hospitalité Canada, c'est un programme du Secrétariat d'État et 8 500 jeunes voyageurs, c'est par année. Mon collègue, monsieur James Page, qui gère ce programme-là le fait d'année en année. Cette année, en plus du 8 500, il y a eu 27 495 jeunes voyageurs. Cela a été une initiative tout à fait spéciale pour l'année 1992. En plus des 8 500 jeunes qui ont voyagé, si l'on ajoute les 27 495 ...

**Le sénateur Hébert:** Alors, parlons du 8 500 parce que les 27 000 autres jeunes voyageurs, cela n'arrive qu'une fois par 125 ans. Maintenant, les 8 500 jeunes qui ont fait des voyages en vertu du programme d'Hospitalité Canada, pouvez-vous me dire quelle durée avaient ces échanges? Est-ce que c'était des échanges où l'on parle de jours, de quelques semaines, de quelques mois, de quelques années?

**Mr. James E. Page, Director General, Education Support Branch, Department of Secretary of State:** Thank you

[Traduction]

that we should not push adult clientele to one side. It's obviously extremely important for young people. I understand your interest, Senator Hébert, in young people. I have only recently become familiar with the programs at the Department. My colleagues may perhaps wish to name others. I can mention a few: Knowing Canada Better, Open House Canada and the program that was introduced this year, Voyageurs Canada. I believe, and reactions proved this, that these programs have done much to decompartmentalize, as it were, attitudes among young people. I believe it is extremely important to target young people.

**Senator Hébert:** With your permission, I did not say that adults were incapable of learning or even of developing right up to an advanced age. I asked you whether, if a choice had to be made, it would not be in order to change attitudes? Learning is one thing, but profoundly changing attitudes is another, and it is in that sense that I believe that young people are more capable of changing attitudes toward racism, toward regionalist prejudices and all that. It was in that sense that I asked the question.

To return to your program called Open House Canada, you mentioned young people from 14 to 22 years of age; that was the ideal age for this kind of thing. You said that 8,500 young people had been involved in it; over what period of time, may I ask? In a year or since Confederation?

**Ms. Jean:** I'm going to ask Ms. Passaretti to answer. I would imagine that it is not since Confederation.

**Senator Hébert:** Well, I don't know; 8,500 is a precise figure.

**Ms. Passaretti, Director General, State Ceremonial Branch:** Open House Canada is a program of the Department of the Secretary of State, and the figure 8,500 young participants is per year. My colleague, Mr. James Page, who manages that program does so from year to year. This year, in addition to the 8,500, there were 27,495 young "voyageurs". That was a very special initiative for 1992. In addition to the 8,500 young people who travelled, if you add the 27,495 ...

**Senator Hébert:** Let's talk about the 8,500 because the other 27,000 young «voyageurs» only appear once every 125 years. Now, for the 8,500 young people who travelled under the Open House Canada Program, can you tell me how long these exchanges lasted? Were they exchanges of a few days, a few weeks, a few months, or a few years in length?

**M. James E. Page, directeur général, Direction générale de l'aide à l'éducation, Secrétariat d'État:** Merci beaucoup,

[Text]

very much, Senator Hébert, for the question. The exchanges are of varying durations. Typically they are of a week.

**Senator Hébert:** One week, seven days.

**Mr. Page:** Seven days. Some run 14 days or more.

The age group we are dealing with is, in some instances, fairly young people; Canadians 14 to 22 years old. Those at the lower end of the age scale for many reasons are not involved in the exchanges of great length.

**Le sénateur Hébert:** Le Secrétariat d'État qui est bien connu pour faire des études et des évaluations des différents programmes pour savoir s'ils sont valables, et caetera, surtout lorsqu'ils ne sont pas entièrement contrôlés par le Secrétariat d'État mais qui sont appuyés par le Secrétariat d'État, je sais qu'il y a un grand nombre de ces évaluations généralement très coûteuses qui sont faites mais certainement aussi très utiles pour vous donner des réponses aux questions telles: est-ce que tel programme est valable ou non?

Est-ce que vous avez déjà fait au Secrétariat d'état des évaluations scientifiques, faites peut-être par des gens de l'extérieur comme cela se fait généralement, sur la valeur d'échanges de courte durée pour des jeunes? Et quand je parle d'échanges de courte durée, je pense à ceux dont vous venez de me parler comme, par exemple, Hospitalité Canada, dont le séjour ne dure qu'une semaine ou deux semaines. Est-ce que vous avez fait des évaluations pour savoir si l'argent qui est investi là-dedans correspond aux bénéfices que l'on en retire sur la durée de l'échange?

**Mr. Page:** Yes, senator. I believe in 1984 or 1985 there was an evaluation done of the Hospitality Canada Program. It was felt that in terms of the purposes of the endeavour, the structures of the programs were appropriate.

There is, I understand, a plan to take a look at an evaluation of exchange programs within the next year. There have been discussions in the internal evaluation part of the department to take a look again at the activities that take place in this field. Typically, if that kind of evaluation is done, it involves people from outside of the department, expert assessors who take a look at the programs, their mandates and intent, and provide us with a reading on their value.

**Senator Hébert:** Could we have the report of the evaluation that has already been done?

**Mr. Page:** I am sure that we can make it available to you.

**Senator Hébert:** You could send that to our clerk.

**Mr. Page:** Certainly.

[Traduction]

sénateur Hébert, pour la question que vous venez de poser. Les échanges sont de durée variable, mais ils sont généralement d'une semaine.

**Le sénateur Hébert:** Une semaine, soit sept jours.

**M. Page:** Sept jours. Certains échanges durent cependant 14 jours ou plus.

Le groupe d'âge visé est celui des Canadiens âgés de 14 à 22 ans. Il s'agit parfois de très jeunes gens. Les plus jeunes du groupe ne participent pas, pour bien des raisons, à des échanges de longue durée.

**Senator Hébert:** The Department of the Secretary of State, which is well known for conducting studies and evaluations of various programs in order to determine whether they are valid, etc., especially when they are not entirely controlled by the Department of the Secretary of State, but are supported by the Department of the Secretary of State, I know that a large number of these generally very costly evaluations are conducted, but they are certainly also very useful in giving you answers to questions such as: Is such and such a program valid or not?

Have you at the Department of the Secretary of State already conducted scientific evaluations, perhaps through people from the outside, as that is generally done, on the value of short-term exchanges for young people? And when I say short-term exchanges, I am thinking of those programs you just mentioned such as, for example, Open House Canada, under which stays last only one or two weeks. Have you done evaluations to determine whether the money invested in that program tallies with the benefits derived from it based on the length of the exchange?

**M. Page:** Oui, sénateur. Je pense qu'en 1984 ou 1985, on a fait une évaluation du programme d'échanges et de visites Hospitalité-Canada. On a jugé qu'étant donné l'objet de l'entreprise, les structures du programme étaient appropriées.

D'après les renseignements dont je dispose, il est prévu de procéder d'ici un an à une évaluation des programmes d'échanges. On a déjà discuté au sein du groupe d'évaluation du ministère de la nécessité de réexaminer les activités qui se font dans ce domaine. En règle générale, dans le cadre de ce genre d'évaluation, des gens de l'extérieur du ministère, des évaluateurs experts, examinent les programmes, leur mandat et leur objet et nous donnent leur avis.

**Le sénateur Hébert:** Pourrait-on nous fournir le rapport sur le travail d'évaluation qui a été fait jusqu'ici?

**M. Page:** Je suis certain qu'on pourra le mettre à votre disposition.

**Le sénateur Hébert:** Vous pourriez le faire parvenir au greffier du Comité.

**M. Page:** Bien sûr.



[Text]

**Senator Hébert:** Have you heard of an evaluation being done here and in the United States especially, as well as in Europe, about youth exchange programs that came to the conclusion that a short youth exchange program could be counter-productive and bring results totally opposite to the ones sought?

**Mr. Page:** I am not personally aware of that study.

**Senator Hébert:** I hope the people that will do the research for you for your next evaluation will look at this aspect. It is very nice to say 8,500 young people have been shipped from Ontario to Manitoba for one week, but what does do for these young people?

**Mr. Page:** If I could provide you with an illustration, senator. One of the organizations involved in the Hospitality Canada programming is the Terry Fox Centre. As you likely know, the centre runs programs of roughly a week's duration in Ottawa and brings young people from around the country to the—

**Senator Hébert:** I meet them regularly when they come here.

**Mr. Page:** They have a structured program. It is not simply a matter of people coming to get to know one another and tour around a town. There is a structured educational program designed to encourage opportunities for young Canadians to know about the functioning of government and to gain appreciation of the importance of the national capital in the life of the country.

I think it is important by way of parenthesis to indicate there is an educational component to much of what we do. Our feeling is that those programs are very valuable.

**Senator Hébert:** I always meet especially the Quebec young people that are in the Terry Fox Program. Those that I have seen that came, being very involved with the separatists, left without any change. I do not think that it is the visit . . .

**Le sénateur Hébert:** Je vous remercie beaucoup. Je ne suis pas absolument convaincu que le Secrétariat d'État a vraiment fait les recherches qui s'imposent pour savoir si des échanges de jeunes de courte durée sont valables. Évidemment, pour les hommes politiques, quels que soient les partis, je ne fait pas de politique partisane dans le moment parce que c'est un programme qui a existé bien avant le gouvernement actuel, ce programme existe depuis bien longtemps. Les gouvernements, les ministres et sans doute les fonctionnaires aussi sont fascinés par ces chiffres-là, c'est-à-dire: nous avons 8 500 jeunes qui ont fait des échanges. Ce que j'aimerais que le Secrétariat d'État fasse c'est de se rendre compte et d'être absolument convaincu que c'est valable de faire des échanges aussi courts

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Avez-vous entendu parler d'une évaluation qui aurait été faite ici ainsi qu'aux États-Unis et en Europe et qui a abouti à la conclusion que les programmes d'échanges de jeunes de courte durée peuvent amener le contraire du résultat escompté?

**M. Page:** Je ne suis pas au courant d'une telle étude.

**Le sénateur Hébert:** J'espère que les personnes qui s'occuperont de votre prochaine évaluation se pencheront là-dessus. Tout cela est très bien de dire que 8 500 jeunes sont allés de l'Ontario au Manitoba pour une semaine, mais il s'agit de savoir ce que cela procure aux jeunes.

**M. Page:** Sénateur, je peux peut-être vous donner un exemple. L'une des organisations qui s'occupent du programme d'échanges et de visites Hospitalité-Canada est le Centre Terry Fox. Comme vous le savez sans doute, le centre administre des programmes d'une durée d'environ une semaine à Ottawa et rassemble des jeunes de partout au pays. . .

**Le sénateur Hébert:** Je les rencontre régulièrement lorsqu'ils viennent ici.

**M. Page:** Ils ont un programme structuré. Il ne s'agit pas tout simplement de faire venir des jeunes pour qu'ils fassent connaissance et qu'ils visitent la ville. Il y a un programme éducatif structuré conçu dans le but d'offrir à des jeunes Canadiens des possibilités de se renseigner sur le fonctionnement du gouvernement et d'apprécier l'importance de la capitale nationale dans la vie du pays.

J'aimerais faire une parenthèse qui est selon moi importante: il y a une composante éducative dans le gros de ce que nous faisons. Notre sentiment est que ces programmes sont très précieux.

**Le sénateur Hébert:** Je tiens toujours à rencontrer tout spécialement les jeunes Québécois qui participent au programme Terry Fox. Ceux que j'ai rencontrés, qui se sentent très proches des séparatistes, sont partis sans avoir beaucoup changé. Je ne pense pas que ce soit une visite. . .

**Senator Hébert:** Thank you very much. I am not absolutely convinced that the Department of the Secretary of State has really done the necessary research to determine whether short-term exchanges involving young people are valid. Of course, for politicians of all parties — I am not engaging in partisan politics for the moment because this is a program that existed long before the present government; this program has been in existence for a long time . . . The governments, ministers and no doubt public servants are also fascinated by these figures, that is that we have 8,500 young people who go on exchanges. What I would like the Department of the Secretary of State to do is to determine whether, and be absolutely convinced that, it is a valid exercise to conduct such short

[Text]

et si ce ne serait pas mieux d'en faire simplement 850 au lieu de 8 500 mais d'une durée assez longue pour que cela puisse changer en profondeur l'esprit et le coeur des jeunes qui sont engagés là-dedans. Je vous remercie, madame Jean.

**The Chairman:** I would like to turn the attention of honourable senators to the witnesses' statement at the bottom of page 5 of their speaking notes. In my judgment, a very important statement has been made that reflects on the depth of understanding of Canada. You say that there are differences caused in part by limited knowledge and understanding of the fundamentals of Canadian history and society.

It seems to me that speaks legion to the concern that this committee has about the knowledge and the understanding level of Canadians as citizens of this great national community.

On page 3 of your notes, you drew attention to our having heard from D. Tom Symons. We were very interested when we were at the first phase of our study in learning how the concept of Canadian citizenship that the original Canadian studies program crystallized around would help us. That led us to want to join this phase of our study, the promotion and education of citizenship, to return and revisit the issue of Canadian studies.

You have said there is a terribly limited knowledge and understanding of the fundamentals of Canadian history and society that is causing harm to our country, to our national cohesion, and, to build on what Senator Hébert has raised, the importance of education and making sure that the youth of Canada have the opportunity to learn these fundamentals. You are reviewing Canadian studies at the university level a limited group.

Will you be looking at the state of Canadian studies at the secondary level or at the primary and junior levels, not only in terms of formal education settings, but also in the informal settings? Do you have plans for Canadian studies, what some have referred as the next generation of Canadian studies?

I think the statement that you make is a terribly important statement. It is extremely important testimony for officials from the Department of the Secretary of State to inform a senatorial committee that Canadians have very limited knowledge of the fundamentals of their society and the fundamentals of our history.

As an antidote to that, how are we going to respond to that limitation? This is what this committee is interested in getting at. My question is, to what extent will Canadian studies respond to that?

[Traduction]

exchanges and whether it would not be better simply to have 850 longer ones instead of 8,500 so that they could deeply change the minds and hearts of the young people involved in them. Thank you, Ms. Jean.

**Le président:** J'aimerais porter à l'attention des sénateurs ce qu'on peut lire au milieu de la page 7 de la version française de la déclaration des témoins. À mon avis, il y a ici une déclaration très importante sur la compréhension du Canada. Le texte dit que ces divergences découlent en partie d'un manque de connaissance et de compréhension de l'histoire du Canada et des fondements de la société canadienne.

Il me semble que cela fait parfaitement écho à la préoccupation du Comité quant au niveau de connaissance et de compréhension des Canadiens en tant que citoyens de cette grande communauté nationale.

À la page 5 du texte français du mémoire, les témoins font état des travaux de M. D. Tom Symons. Lors de la première étape de nos travaux, nous avons été très intéressés de savoir comment le concept de citoyenneté canadienne, autour duquel s'était cristallisé le premier programme d'études canadiennes, nous aiderait. Cela nous a amenés à vouloir dans cette étape de notre étude, portant sur la promotion et l'éducation, revenir sur la question des programmes d'études canadiennes.

Vous avez dit qu'il y a un énorme manque de connaissance et de compréhension de l'histoire du Canada et des fondements de la société canadienne, et que cela nuit à notre pays et à notre cohésion nationale. Le sénateur Hébert a quant à lui fait état de l'importance de l'éducation et de la nécessité de veiller à ce que les jeunes aient la possibilité d'acquérir ces connaissances de base. Vous êtes en train d'examiner les programmes d'études canadiennes au niveau universitaire, soit ceux d'un groupe restreint.

Allez-vous vous pencher sur l'état des études canadiennes aux niveaux secondaire ou primaire, en tenant non seulement compte de l'éducation formelle, mais également de l'apprentissage qui peut se faire par d'autres moyens? Avez-vous des plans en matière d'études canadiennes—et d'aucuns ont même fait état d'une nouvelle génération d'études canadiennes?

Je pense que votre déclaration à ce propos est extrêmement importante. Que des porte-parole du Secrétariat d'État disent à un Comité sénatorial que les Canadiens connaissent très mal leur histoire et leur société est une chose extrêmement importante.

Avons-nous un antidote? Comment allons-nous réagir à ce problème? C'est cela qui intéresse le Comité. Ma question est donc la suivante: dans quelle mesure des programmes d'études canadiennes vont-ils corriger ce problème?



[Text]

**Ms Jean:** I think some of the ground that you want us to cover will be covered in the research, but I will ask Jim to detail what we are trying to do.

**Mr. Page:** Yes. Well, thank you very much, Senator Kinsella, for the question. I have a paper I prepared that goes into this series of questions in some depth. I would like to table it with your committee. Copies of it are available here if the clerk would care to distribute them.

I would like to speak briefly to that paper, because some of the things we have been doing in the field of Canadian studies relate very directly to this concern.

In 1975, the report of the Symons Commission on Canadian Studies was released. That report has shaped the Canadian Studies and Special Projects Directorate's work at Secretary of State. In its first chapter, the Symons Commission observed the need for self knowledge is the soundest justification for Canadian studies.

Just as self knowledge is critical to the development of a balanced and educated person, societal self knowledge is a hallmark of a civilized community and a healthy nation.

From Massey-Levesque, Dunton-Laurendeau, Applebaum-Hebert, to Spicer, royal commissions have pointed to and observed on the fundamental need for Canadians to be aware of their history, literature, institutions, geography, and their place in the world.

Massey-Levesque wrote in 1951 that the Canadian people should know as much as possible about their country, its history and traditions, about their national life and common achievements. Forty years later, Keith Spicer wrote in his report the country is dying of ignorance. We must deepen our understanding of ourselves, of our shared history and culture.

The lack of self knowledge is still an issue of considerable importance as seen through the eyes of royal commissioners warrants very serious reflection, as you have pointed out, and it is at the heart of the work we do in the field of Canadian studies.

With the need for societal self knowledge in mind, the Canadian Studies directorate encourages Canadians to learn about Canada from a domestic perspective and in an international context. The thrust of our work is to support the development of learning materials, and the focus of our funding is on what we have identified as priority content areas, subjects that we think are importance to the development of societal

[Traduction]

**Mme Jean:** Je pense que certaines des réponses qui vous intéressent seront fournies par le travail de recherche, mais je demanderai néanmoins à Jim de vous expliquer dans le détail ce que nous essayons de faire.

**M. Page:** Très Bien. Merci beaucoup, sénateur Kinsella, de votre question. J'ai justement rédigé un mémoire qui examine dans le détail toutes ces questions. J'aimerais la déposer auprès du Comité. J'en ai plusieurs exemplaires ici, si le greffier veut bien en faire la distribution.

J'aimerais vous entretenir brièvement de ce document, car certaines des choses que nous faisons dans le domaine des études canadiennes sont directement liées à cette préoccupation.

Le Rapport de la Commission Symons sur les études canadiennes a été déposé en 1975. Ce rapport a façonné le travail fait par la Direction générale des études canadiennes et des projets spéciaux du Secrétariat d'État. Le premier chapitre du Rapport de la Commission Symons énonce que la nécessité de se connaître soi-même est la meilleure justification possible des programmes d'études canadiennes.

Tout comme la connaissance de soi est essentielle au développement d'une personne équilibrée et instruite, la connaissance de la société à laquelle on appartient est la marque d'une communauté civilisée et d'une nation saine.

Tant Massey-Lévesque, que Dunton-Laurendeau, Applebaum-Hébert et Spicer, ont constaté et souligné la nécessité impérieuse pour les Canadiens de connaître leur histoire, leur littérature, leurs institutions, leur géographie et la place qu'ils occupent dans le monde.

Massey-Lévesque écrivait en 1951 qu'il importait que les Canadiens connaissent, le plus possible, leur propre pays, qu'ils soient renseignés sur son histoire et ses traditions, qu'ils soient éclairés sur la vie et sur les réalisations collectives de leur propre nation. Quarante ans plus tard, Keith Spicer constatait dans son rapport que «le pays se meurt d'ignorance». Il nous faut approfondir notre connaissance de nous-mêmes, de notre histoire et de notre culture communes.

Le manque de connaissance de soi est toujours un problème de taille qui, selon les commissions royales qui se sont succédées, mérite qu'on s'y penche sérieusement, comme vous l'avez vous-mêmes souligné, et c'est ce problème qui est au coeur du travail que nous faisons dans le domaine des études canadiennes.

Tout sensibles que nous sommes à la nécessité de connaître la société à laquelle on appartient, la Direction des études canadiennes encourage les Canadiens à se renseigner sur le Canada d'un point de vue national et dans un contexte international. Le gros de notre travail vise à appuyer la production de matériel didactique, et le financement que nous offrons est réparti en fonction de nos priorités, dans l'intérêt de

*[Text]*

self knowledge. The choice of content areas involves consultations with our constituency, outside expert, and our own research.

Since 1984, we have stressed a variety of topics, including Canadian social, political, cultural and economic studies, professional education case studies, science education in a Canadian context, through to citizenship participation and media literacy.

At the present time, we are drawing attention to four content areas that we think deserve attention. First, the uniqueness of Canadian society encourages the development of products and projects that encourage a sense of citizenship and belonging to the Canadian community and understanding of the things we share as a people. A second deals with the area of the role of the media in Canadian society. A third deals with the matter of Canadian comparisons, comparing the experiences that Canadians have region to region, area to area in the country; comparisons, for example, of French Canadian and English Canadian literature, social trend indicators, regional arts and so on.

We also take a look at international comparisons; that is, comparisons of Canada's federal system with those of other countries, political cultures, economic systems and so on.

Our last content area at the present time is Canada in the world, which elicits proposals that stress Canada's specific and unique contributions to the world community.

Our program is based on a series of partnerships with publishers, software manufacturers, filmmakers, et cetera. The focus is to develop high-quality learning materials for use in our schools and for the public. We have supported the development of a broad range of materials from the kindergarten level through to the university level and for the public.

In funding these projects, we use external assessors, experts in these various areas, to help us examine these proposals. Some of them are suggested to us by provincial and territorial ministries of education. The latter evaluate projects designed for use in elementary schools and high schools to ensure an appropriate curriculum fit and to enhance the likelihood of provincial adoption of the materials we support.

In short, we are trying as best we possibly can. Respecting the roles that the provinces play and the jurisdiction that they have over curriculum, we are doing the best we can to support the things they feel are appropriate for use in their curriculum,

*[Traduction]*

l'amélioration de la connaissance de la société canadienne. L'établissement des priorités en matière de contenu résulte de consultations avec les intéressés, des experts de l'extérieur et notre propre équipe de recherche.

Depuis 1984, nous avons mis l'accent sur toute une variété de sujets, notamment études sur la vie sociale, politique, culturelle et économique du Canada, études de cas concernant l'enseignement professionnel, enseignement scientifique dans une perspective canadienne, participation civique et connaissance des médias.

À l'heure actuelle, quatre domaines sont jugés prioritaires. Tout d'abord, l'unicité de la société canadienne favorise l'élaboration de produits et de projets qui encouragent l'esprit civique et le sentiment d'appartenance à la communauté canadienne et la compréhension des choses que nous partageons en tant que peuple. Deuxièmement, il y a le rôle des médias dans la société canadienne. Un troisième volet: des comparaisons canadiennes, mettant en comparaison les expériences de Canadiens entre régions —par exemple, comparaison entre la littérature canadienne anglaise et la littérature canadienne française, comparaison d'indicateurs de tendances sociales, comparaison entre les arts régionaux, etc.

Nous faisons également des comparaisons internationales. Par exemple, nous comparons le système fédéral canadien avec celui d'autres pays, ou encore des cultures politiques, des systèmes économiques, etc.

Le dernier volet à l'heure actuelle, soit le Canada dans le monde, vise à susciter des projets qui témoignent de l'importance et de l'unicité de la contribution du Canada à la communauté mondiale.

Notre programme repose sur l'établissement de partenariats, avec des éditeurs, des fabricants de logiciels, des cinéastes, etc. Le but est de produire du matériel didactique de haute qualité à l'usage des écoles et du grand public. Nous avons appuyé l'élaboration d'une vaste gamme de produits, allant du niveau de la maternelle jusqu'au niveau universitaire ainsi qu'à l'intention du grand public.

Dans le cadre de l'évaluation de ces projets, nous faisons appel à des évaluateurs externes, qui sont des experts dans les différents domaines. Certains d'entre eux nous sont recommandés par les ministères de l'éducation provinciaux et territoriaux. Ceux-ci évaluent les projets destinés aux écoles primaires et secondaires, ce en vue d'assurer un programme d'études approprié et d'accroître la possibilité que le matériel soit adopté par les provinces.

En bref, nous faisons tout notre possible. Nous faisons de notre mieux, tout en respectant les rôles qui reviennent aux provinces et les différentes responsabilités en ce qui concerne les programmes scolaires, pour appuyer les choses qui sont



[Text]

while being mindful of our end of the need to draw attention to areas of significance in learning about Canada.

**The Acting Chairman:** If I might interrupt, I do so apologetically.

It is clear, honourable senators, that Canadian studies, in and of itself, deserves a special focus. I wonder, Madam Jean, if we as a committee could arrange at one of our next hearings to invite Mr. Page and the colleagues who work in the Canadian studies area so that we might have quality time to delve into this matter. We will take this document and study it. I know you are circulating other materials. Perhaps we might be able to schedule some time with the officials to further look into this area of Canadian studies.

With the Senate coming back today for the first day, a number of demands are placed upon the time of honourable senators. I have agreed with my colleagues to conclude at about ten to the hour. This is one of the core areas that we want to delve into. It is with a certain degree of regret that I do this, but it is also because of the importance of the area that we want to have quality time.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I wish to ask a very short question. Is there uniformity in teaching history throughout the provinces? Are we teaching the same subjects at the primary level about the history of Canada?

**Mr. Page:** The short answer to that question is no, there is not. Each of the curriculum guidelines are established by the individual provinces.

**Senator Bosa:** Since education is under the jurisdiction of the provinces, I was hoping that you might get their cooperation in order to arrive at a uniformity or an agreement as to what constitutes history as seen by the founding—

**Mr. Page:** There have been a few examples of cooperation. If I could give you one illustration, we supported a project, along with a number of others, called Meritext. It was a social science textbook for use in the secondary schools in the Maritime provinces. The Maritime provinces bought 32,000 copies of that hard-bound textbook, and it is used extensively in the schools of the three Maritime provinces. That is an illustration of interprovincial cooperation. However, to my knowledge, there is nothing that spans the—

**Senator Bosa:** But you are not dialoguing with the provinces to find a common approach to the teaching of history?

**Mr. Page:** Our approach is to flag certain content areas and to involve the provinces, through assessors, in the adjudica-

[Traduction]

selon nous appropriées, tout en ne perdant pas de vue la nécessité d'attirer l'attention sur les éléments clés d'une bonne connaissance du Canada.

**Le président suppléant:** Excusez-moi de vous interrompre.

Il est clair, honorables sénateurs, que les études canadiennes méritent qu'on s'y attarde tout particulièrement. Madame Jean, pensez-vous qu'il serait possible pour le Comité d'entendre à l'occasion d'une autre réunion M. Page et ses collègues qui travaillent dans le domaine des études canadiennes afin que nous puissions approfondir notre examen de cet aspect de la question? Nous allons prendre ce document et l'étudier. Je sais que vous allez en distribuer d'autres. Nous pourrions peut-être prendre rendez-vous avec vos collaborateurs pour regarder de plus près toute cette question des études canadiennes.

Étant donné que le Sénat n'est revenu qu'aujourd'hui, les sénateurs ont un emploi du temps plutôt chargé. J'ai convenu avec mes collègues de lever la séance à moins dix environ. Or, il s'agit ici de l'un des aspects clés qui nous préoccupent. Je regrette d'avoir à procéder ainsi, mais étant donné l'importance de la question, nous aimerions pouvoir nous y consacrer à fond.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, j'aimerais poser une toute petite question. Les programmes d'enseignement de l'histoire sont-ils uniformes d'un bout à l'autre du pays? Enseigne-t-on le même programme d'histoire du Canada au primaire, dans toutes les provinces?

**M. Page:** En bref, non. Les lignes directrices quant aux programmes sont établies par chacune des provinces.

**Le sénateur Bosa:** Étant donné que l'éducation relève des provinces, j'espérais qu'il vous soit possible d'obtenir leur collaboration de façon à assurer l'uniformité ou à au moins avoir une entente quant à ce qui est de l'histoire aux yeux des peuples fondateurs. . .

**M. Page:** Il y a eu quelques exemples de coopération. Par exemple, nous avons appuyé un projet appelé Meritext. Il s'agissait d'un manuel de sciences sociales devant être utilisé dans les écoles secondaires des provinces maritimes. Ces dernières ont acheté 32 000 exemplaires de ce livre à couverture cartonnée, et celui-ci est utilisé dans les écoles des trois provinces maritimes. Voilà un exemple de coopération interprovinciale. Cependant, à ma connaissance, il n'y a rien qui couvre. . .

**Le sénateur Bosa:** Mais vous ne discutez pas avec les provinces pour essayer d'adopter une approche commune à l'enseignement de l'histoire?

**M. Page:** Notre démarche est de faire ressortir certains éléments de contenu et de faire intervenir les provinces, par

[Text]

tion of those to ensure that there is curriculum fit and a chance of adoption. There has been considerable success in ensuring that our products, things that we support, are used in the schools.

**Ms Jean:** Some books have been written by a team coming from different parts of the country. There was a book written some years ago called *Canada: Unity and Diversity*. It was written by historians from different geographic areas of the country. However, a province is still free to use it or not.

Good books have been written by teams coming from different parts of Canada, and history is a field about which I am quite knowledgeable.

**Mr. Page:** One of the issues we might look at when we meet again is the area of historiography; that is, the traditions of historical writing in Canada. We funded a project called *L'Histoire général du Canada*, which was an attempt for the first time to span the two historiographical traditions in the country.

**Ms Jean:** Mr. Chairman, to answer your question, we would be glad to come back and spend more time with you.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Madam Jean. We will have to proceed that way due to the exigencies of time.

I want to thank honourable senators for attending today. We will stand adjourned to the call of the Chair.

The committee adjourned.

[Traduction]

l'intermédiaire des évaluateurs, dans le choix définitif, ce dans le but d'avoir des programmes satisfaisants et qui aient de bonnes chances d'être adoptés. Nous avons un assez bon taux de réussite quant à l'utilisation par les écoles des produits que nous appuyons.

**Mme Jean:** Certains livres ont été rédigés par une équipe composée de personnes venues de partout au pays. Je songe à un livre qui a été écrit il y a quelque temps et qui avait pour titre *Canada: Unity and Diversity*. Il avait été écrit par des historiens de différentes régions du pays. Il n'en demeure pas moins que chacune des provinces est libre de s'en servir ou non.

De bons livres ont été écrits par des équipes composées de personnes originaires de différentes régions du pays, et l'histoire est un domaine que je connais assez bien.

**M. Page:** L'une des questions que nous pourrions peut-être examiner lorsque nous nous réunirons de nouveau est tout le domaine de l'historiographie, soit les traditions dans le travail de l'historiographe au Canada. Nous avons financé un projet intitulé *L'Histoire générale du Canada*: c'était la première fois que l'on essayait de cerner les deux traditions d'historiographie du pays.

**Mme Jean:** Monsieur le président, pour répondre à votre question, nous nous ferons un plaisir de revenir vous voir et de passer plus de temps avec vous.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup, madame Jean. Étant donné les contraintes temporelles auxquelles nous nous trouvons confrontés, il nous faudra procéder ainsi.

Je tiens à remercier les honorables sénateurs d'être venus aujourd'hui.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Institute for Citizenship Education:*

Mr. David Shulman, Project Co-ordinator.

*From the Department of Secretary of State:*

Ms. Michèle S. Jean, Under Secretary of State;

Ms. Norma Passaretti, Director General, State Ceremonial Branch;

Mr. James E. Page, Director General, Education Support Branch.

*De l'Institut de promotion du civisme:*

M. David Shulman, coordonnateur de projet.

*Du Secrétariat d'État du Canada:*

M<sup>me</sup> Michèle S. Jean, sous-secrétaire d'État;

M<sup>me</sup> Norma Passaretti, directrice générale du Cérémonial d'État;

M. James E. Page, directeur général de l'Aide à l'éducation.



CAI  
Yc26  
- 351

Government  
Publication



Third-Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-1992

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOËL A. KINSELLA

*Président suppléant:*  
L'honorable NOËL A. KINSELLA

Tuesday, December 8, 1992  
Wednesday, December 9, 1992  
Thursday, December 10, 1992

Le mardi 8 décembre 1992  
Le mercredi 9 décembre 1992  
Le jeudi 10 décembre 1992



Issue No. 25

Fascicule n° 25

**First, Second and Third Proceedings on:**

**Premier, deuxième et troisième fascicules  
concernant:**

Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act  
and other Acts in consequence thereof

Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur  
l'immigration et d'autres lois en conséquence

APPEARING:

COMPARAÎT:

The honourable Bernard Valcourt, P.C., M.P.,  
Minister of Employment and Immigration

L'honorable Bernard Valcourt, C.P., député,  
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Noël A. Kinsella, *Acting Chairman*

The Honourable Lorne M. Bonnell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lavoie-Roux
Bosa	Lewis
Cochrane	Macquarrie
DeWare	Marshall
Di Nino	*Murray
*Frith (or Molgat)	(or Lynch-Staunton)
Gigantès	Neiman
Hébert	Sylvain

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Macquarrie. (December 8, 1992)

The name of the Honourable Senator Robertson substituted for that of the Honourable Senator Phillips. (December 8, 1992)

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Stanbury. (December 8, 1992)

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Barootes. (December 8, 1992)

The name of the Honourable Senator Rossiter substituted for that of the Honourable Senator Sylvain. (December 8, 1992)

The name of the Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator Oliver. (December 9, 1992)

*(Continued on next page)*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

*Vice-président:* L'honorable sénateur Lorne M. Bonnell

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lavoie-Roux
Bosa	Lewis
Cochrane	Macquarrie
DeWare	Marshall
Di Nino	*Murray
*Frith (ou Molgat)	(ou Lynch-Staunton)
Gigantès	Neiman
Hébert	Sylvain

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications à la composition du Comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino substitué à celui de l'honorable sénateur Macquarrie. (Le 8 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Robertson substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips. (Le 8 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (Le 8 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes. (Le 8 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter substitué à celui de l'honorable sénateur Sylvain. (Le 8 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver. (Le 9 décembre 1992)

*(Suite à la page suivante)*



The name of the Honourable Senator Sylvain substituted for that of the Honourable Senator Rossiter. (December 9, 1992)

The name of the Honourable Senator Macquarrie substituted for that of the Honourable Senator Robertson. (December 9, 1992)

The name of the Honourable Senator Ross substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux. (December 9, 1992)

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux substituted for that of the Honourable Senator Ross. (December 10, 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Sylvain substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter. (Le 9 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Robertson. (Le 9 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Ross substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux. (Le 9 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Lavoie-Roux substitué à celui de l'honorable sénateur Ross. (Le 10 décembre 1992)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, December 7, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Macdonald (Cape Breton), for the second reading of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

After debate,  
The question was put on the motion.

With leave of the Senate, Rule 67(1) was suspended.

The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:

**YEAS****The Honourable Senators**

Atkins	Kelly
Balfour	Kinsella
Barootes	Lavoie-Roux
Beaudoin	Lynch-Staunton
Bolduc	Murray
Cochrane	Nurgitz
Comeau	Oliver
DeWare	Postras
Doyle	Robertson
Forrestall	Rossiter
Grimard	Spivak
Kelleher	Twinn

**NAYS****The Honourable Senators**

Bosa	Hébert
Corbin	Kirby
De Bané	LeBlanc
Fairbairn	MacEachen
Frith	Molgat
Gigantès	Olson
Hastings	Petten
Hays	Stewart

**ABSTENTIONS****The Honourable Senators**

Nil

Therefore, the motion was adopted.

The Bill was then read the second time, on division.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 7 décembre 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Macdonald (Cape Breton), tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Après débat,  
La question est mise aux voix.

Avec la permission du Sénat, l'application de l'article 67(1) du Règlement est suspendue.

L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit:

**POUR****Les honorables sénateurs**

Atkins	Kelly
Balfour	Kinsella
Barootes	Lavoie-Roux
Beaudoin	Lynch-Staunton
Bolduc	Murray
Cochrane	Nurgitz
Comeau	Oliver
DeWare	Postras
Doyle	Robertson
Forrestall	Rossiter
Grimard	Spivak
Kelleher	Twinn

**CONTRE****Les honorables sénateurs**

Bosa	Hébert
Corbin	Kirby
De Bané	LeBlanc
Fairbairn	MacEachen
Frith	Molgat
Gigantès	Olson
Hastings	Petten
Hays	Stewart

**ABSTENTIONS****Les honorables sénateurs**

Aucun

En conséquence, la motion est adoptée

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.



The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted."

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 8, 1992  
(28)

## [Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, met this day, in room 250 East Block, at 6:10 p.m., the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cochrane, DeWare, Di Nino, Gigantès, Hébert, Kinsella, Lavoie-Roux, Lewis, Marshall, Oliver, Robertson, Rossiter. (14)

*In attendance:* Ms. Margaret Young, Researcher from the Research Branch of the Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the United Nations High Commission for Refugees:*

Mr. D. Chefekée, Director;  
Mr. Gary Troeller;  
Mr. Eduardo Arboledo.

The Committee undertook the study of its Order of Reference dated December 7, 1992, on Bill C-86, An act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

The Chairman reported on the meeting of the Sub-committee on Agenda and Procedure of December 8, 1992.

The Honourable Senator Lavoie-Roux moved,—That the report of the Sub-committee be adopted.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

The Honourable Senator De Ware moved,—That witnesses for hearings of the Committee be selected from the following list:

*Church Groups:*

The Canadian Council of Churches;  
Inter-Church Committee for Refugees;  
St. Barnabas Refugee Society (Edmonton);  
The United Church of Canada, Alberta and Northwest Conference (Edmonton);  
Jesuit Refugee Services.

*Refugee & Immigration Advocacy Groups:*

Canadian Council for Refugees;  
Canadian Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy (Toronto Section);

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 8 DÉCEMBRE 1992  
(28)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 18 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cochrane, DeWare, Di Nino, Gigantès, Hébert, Kinsella, Lavoie-Roux, Lewis, Marshall, Oliver, Robertson et Rossiter. (14)

*Aussi présente:* M<sup>me</sup> Margaret Young, attachée de recherche au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:*

M. D. Chefekée, directeur;  
M. Gary Troeller;  
M. Eduardo Arboledo.

Conformément à son ordre de renvoi du 7 décembre 1992, le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Le président fait rapport de la séance du 8 décembre 1992 du Sous-comité du programme et de la procédure.

L'honorable sénateur Lavoie-Roux propose,—Que le rapport du Sous-comité soit adopté.

Mise aux voix, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur DeWare propose,—Que les témoins à inviter à comparaître devant le Comité soient choisis dans la liste suivante :

*Organismes religieux:*

Conseil canadien des Églises;  
Conseil inter-églises pour les réfugiés;  
St. Barnabas Refugee Society (Edmonton);  
Église unie du Canada, Conférence de l'Alberta et du Nord-Ouest (Edmonton);  
Jesuit Refugee Services.

*Organismes d'appui aux réfugiés et aux immigrants:*

Conseil canadien pour les réfugiés;  
Canadian Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy (Toronto Section);



Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.;  
Toronto Refugee Affairs Council;  
Amnesty International.

*Legal:*

Canadian Bar Association;  
Civil Liberties Association;  
Law Union of Ontario;  
Jane Finch Community Legal Services (Downsview, Ontario);  
Association québécoise des avocat(e)s en droit de l'immigration.

*Institutions:*

Immigration and Refugee Board;  
Representative in Canada for UN High Commission for Refugees.

*Transportation companies:*

Shipping Federation of Canada.

*Ethnic Organization:*

Chinese Canadian National Council (Toronto Chapter).

*Labour:*

Hamilton and District Labour Council.

*Academics:*

Professor Guy Goodwin-Gill.

*Other:*

Canadian Association for Community Living.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

*It was agreed,*—To instruct the Clerk of the Committee to contact the organizations on the list regarding their availability to appear before the Committee.

The Honourable Senator Di Nino moved,—That the Committee report the Bill back to the Senate on Monday, December 14, 1992.

The question was put on the motion.

The Committee divided and the names being called were taken down as follows:

Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.;  
Toronto Refugee Affairs Council;  
Amnistie Internationale.

*Juridique:*

Association du Barreau canadien;  
Association des droits civils;  
Law Union of Ontario;  
Jane Finch Community Legal Services (Downsview, Ont.);  
Association québécoise des avocat(e)s en droit de l'immigration.

*Institutions:*

Commission de l'immigration et du statut de réfugié;  
Représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

*Compagnies de transport:*

Fédération maritime du Canada.

*Organismes ethniques:*

Conseil national des Canadiens chinois (section de Toronto);

*Travail:*

Hamilton and District Labour Council.

*Universités*

Professeur Guy Goodwin-Gill.

*Autres:*

Association canadienne pour l'intégration communautaire.  
Mise aux voix, la motion est adoptée.

*Il est convenu,*—De donner au greffier du Comité instruction de communiquer avec les organismes figurant sur la liste afin de savoir si et quand il leur serait possible de témoigner devant le Comité.

L'honorable sénateur Di Nino propose,—Que le Comité fasse rapport du projet de loi au Sénat le lundi 14 décembre 1992.

La motion est mise aux voix.

Le Comité procède à un vote par appel nominal, avec le résultat suivant:

## YEAS

## The Honourable Senators

Cochrane	Marshall
DeWare	Oliver
Di Nino	Rossiter
Lavoie-Roux	

## NAYS

## The Honourable Senators

Bonnell	Hébert
Bosa	Lewis
Gigantès	

Therefore, the motion was resolved in the affirmative.

Mr. D. Chefekee from the United Nations High Commission for Refugees made a statement and, with Mr. Arboleda and Mr. Troeller, answered questions.

At 7:09 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 9, 1992  
(29)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, met this day, in room 257 East Block, at 3:43 p.m., the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Cochrane, DeWare, Di Nino, Kinsella, Lynch-Staunton, Macquarrie, Marshall, Ross and Sylvain. (10)

*In attendance:* Ms. Margaret Young, Researcher from the Research Branch of the Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Appearing:*

The Honourable Bernard Valcourt, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

*Witnesses:*

*From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Peter Harder, Associate Deputy Minister/Immigration.

*From the Immigration and Refugee Board:*

Mr. Gordon Fairweather, Former Chairman;

Mr. Gerry Stobo, General Counsel.

The Committee continued its study of its Order of Reference dated December 7, 1992, on Bill C-86, An act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

## POUR

## Les honorables sénateurs

Cochrane	Marshall
DeWare	Oliver
Di Nino	Rossiter
Lavoie-Roux	

## CONTRE

## Les honorables sénateurs

Bonnell	Hébert
Bosa	Lewis
Gigantès	

La motion est donc adoptée.

M. Chefekee, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, fait une déclaration et, avec MM. Arboleda et Troeller, répond aux questions.

À 19 h 09, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MERCREDI 9 DÉCEMBRE 1992  
(29)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 15 h 43, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Cochrane, DeWare, Di Nino, Kinsella, Lynch-Staunton, Macquarrie, Marshall, Ross et Sylvain. (10)

*Aussi présente:* M<sup>me</sup> Margaret Young, attachée de recherche au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:*

L'honorable Bernard Valcourt, c.p., député, ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

*Témoins:*

*Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Peter Harder, sous-ministre délégué (Immigration).

*De la Commission de l'immigration et du statut de réfugié:*

M. Gordon Fairweather, ancien président;

M. Gerry Stobo, directeur, Services juridiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 7 décembre 1992, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.



The Minister made a statement and, with Mr. Peter Harder, answered questions.

Mr. Fairweather made a statement and, with Mr. Stobo, answered questions.

The Committee invited Mr. Peter Harder to respond to questions raised during Mr. Fairweather's testimony.

At 5:23 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 10, 1992  
(30)

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, met this day, in room 257 East Block, at 9:03 a.m., the Acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cochrane, DeWare, Di Nino, Kinsella and Macquarrie. (5)

*In attendance:* Ms. Margaret Young, Researcher for the Research Branch of the Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Association for Community Living:*

Diane Richler, Executive Vice-President;  
Paulette Berthiaume, First Vice-President.

The Committee continued its study of its Order of Reference dated December 7, 1992, on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

Ms. Berthiaume and Ms. Richler made a statement and answered questions.

The Chairman read a list of the organizations appearing before the Committee on Friday, December 11, 1992.

The Honourable Senator DeWare moved,—That the Committee conclude its hearings on Bill C-86, on Friday, December 11, 1992 after hearing the witnesses scheduled to appear before the Committee that day.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

Le ministre fait une déclaration et, avec M. Peter Harder, répond aux questions.

M. Fairweather fait une déclaration et, avec M. Stobo, répond aux questions.

Le Comité invite M. Peter Harder à répondre à certaines questions soulevées au cours du témoignage de M. Fairweather.

À 17 h 23, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992  
(30)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 9 h 03, dans la pièce 257 de l'Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cochrane, DeWare, Di Nino, Kinsella et Macquarrie. (5)

*Aussi présente:* M<sup>me</sup> Margaret Young, attachée de recherche au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Association canadienne pour l'intégration communautaire:*

Diane Richler, directrice exécutive;  
Paulette Berthiaume, première vice-présidente.

Conformément à son ordre de renvoi du 7 décembre 1992, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

M<sup>mes</sup> Berthiaume et Richler font une déclaration et répondent aux questions.

Le président donne lecture de la liste des organismes qui comparaîtront devant le Comité à sa séance du vendredi 11 décembre 1992.

L'honorable sénateur DeWare propose,—Que le Comité termine ses audiences sur le projet de loi C-86 le vendredi 11 décembre 1992 après avoir entendu les témoins devant comparaître devant lui ce jour-là.

Mise aux voix, la motion est adoptée.

At 10:23 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 10 h 23, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 8, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-86, to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof, met this day at 6.00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning the Subcommittee on Agenda and Procedure of our committee on Social Affairs, Science and Technology met. All members, the honourable senators Bonnell, Bosa, Cochrane, DeWare and myself, as chair, were present. Our researchers were also present. We met to discuss the committee's study of Bill C-86. After discussion, it was agreed that the subcommittee shall report to the standing committee. It was agreed that we propose that the representative for the UN High Commissioner for Refugees in Canada be heard this evening and that the Minister of Employment and Immigration be heard on Wednesday afternoon.

It was further agreed that we propose to this committee that other witnesses be chosen from a list which was prepared on the basis of the meeting this morning. I will ask the clerk to circulate that list to honourable senators. I would entertain a motion to have that report of our steering committee adopted.

**Senator Lavoie-Roux:** Mr. Chairman, I so move.

**Senator Cochrane:** I second the motion, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Honourable Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The clerk advises that the High Commissioner will be here in approximately five minutes. The clerk has circulated the list of the names of potential witnesses. Perhaps we may wish to speak to that.

A number of the witnesses on that list have already appeared before the committee. The question has arisen whether honourable senators feel it is absolutely necessary to have them back again. Some of the witnesses can be grouped, and, effectively, some of the church groups belong to two or three groups.

Taking all those considerations together, would members of the committee consider that list now to determine whether

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 décembre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des Sciences et de la Technologie, que l'on a chargé d'étudier le projet de loi C-86 modifiant la *Loi sur l'immigration* et d'autres lois en conséquence, s'est réuni aujourd'hui à 18 h pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, le Sous-comité du programme et de la procédure de notre Comité des Affaires sociales, des Sciences et de la Technologie s'est réuni ce matin. Tous ses membres, soit les sénateurs Bonnell, Bosa, Cochrane, DeWare et moi-même, en tant que président, assistaient à la réunion. Nos chercheurs y assistaient également. Nous nous sommes réunis pour discuter de l'étude du projet de loi C-86 par le Comité. Après discussion, nous avons convenu que le Sous-comité devra relever du Comité permanent. Nous avons convenu de proposer que le représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés au Canada témoigne ce soir et que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration témoigne mercredi après-midi.

Nous avons en outre convenu de proposer à votre Comité de choisir d'autres témoins dont le nom figure dans une liste préparée en fonction de la réunion de ce matin. Je demanderai au greffier de distribuer cette liste aux sénateurs. J'aimerais que l'on propose l'adoption du rapport de notre Comité directeur.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Monsieur le président, j'en fais la proposition.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur le président, j'appuie cette proposition.

**Le président:** Sénateurs, êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le greffier nous avise que le Haut Commissaire arrivera dans cinq minutes environ. Le greffier vous a distribué la liste des noms des témoins possibles. Nous devrions peut-être en discuter.

Un certain nombre de personnes dont le nom figure sur cette liste ont déjà témoigné devant le Comité. Sénateurs, il reste à savoir si vous jugez absolument nécessaire de les réentendre. Certains témoins peuvent être regroupés; de fait, certains groupes religieux appartiennent à deux ou à trois groupes.

Auriez-vous l'obligeance, en tenant compte de toutes ces questions, d'étudier cette liste maintenant, afin de déterminer

[Text]

there should be any deletions or additions so that the clerk may be instructed?

**Senator Bonnell:** I would suggest that the clerk start making some telephone calls.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, I suggest that preference be given to those organizations or individuals who have not yet appeared before this committee.

**Senator Bonnell:** As yet, none has appeared.

**Senator Di Nino:** A number of the organizations listed here appeared before us during pre-study. Obviously they have had an opportunity to express their opinions on this legislation.

**Senator Bonnell:** That was before it was amended.

**Senator Di Nino:** The amendments, as you know, were not numerous although they were very important.

**Senator Bosa:** There were 70 of them.

**Senator Di Nino:** Yes. Notwithstanding that, we should give preference to those organizations and individuals who have not yet appeared before the committee. That would be my suggestion, Mr. Chairman.

**Senator DeWare:** I would like to move that we accept this list. Then the Clerk will be able to work from it to see which people would like to be heard. I would move, therefore, Mr. Chairman, that the committee accept the list of witnesses.

**Senator Bosa:** I would second the motion, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The chair recognizes the motion of Senator DeWare, seconded by Senator Bosa, that we accept this list. The principle is that the Clerk will use this list to contact those people and ascertain who can and cannot come.

**Senator Lavoie-Roux:** I understand some of the people on that list have already appeared before the committee but, if that is not the case, we should ascertain if they wish to appear. Will the clerk contact the people who have already been heard?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Bonnell:** If they do not wish to come, they do not need to.

[Traduction]

s'il y a lieu d'en retirer certains noms ou d'y ajouter certains autres, de sorte que nous puissions en faire part au greffier?

**Le sénateur Bonnell:** Je crois que le greffier devrait commencer à faire quelques appels téléphoniques.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, à mon avis, nous devrions accorder la préférence aux personnes ou aux organisations qui n'ont pas encore témoigné devant notre Comité.

**Le sénateur Bonnell:** Personne n'a encore témoigné.

**Le sénateur Di Nino:** Nous avons entendu le témoignage de quelques-unes des organisations dont le nom figure sur cette liste au cours de l'étude préliminaire. Elles ont manifestement eu la possibilité d'exprimer leur opinion au sujet du projet de loi.

**Le sénateur Bonnell:** C'était avant qu'il ne soit modifié.

**Le sénateur Di Nino:** Comme vous le savez, les modifications apportées n'étaient pas nombreuses, bien qu'elles aient été très importantes.

**Le sénateur Bosa:** Nous en avons rapporté 70.

**Le sénateur Di Nino:** Oui. Quoi qu'il en soit, nous devrions accorder la préférence aux personnes et aux organisations qui n'ont pas encore témoigné devant notre Comité. Monsieur le président, je crois que nous devrions procéder de cette façon.

**Le sénateur DeWare:** J'aimerais proposer l'acceptation de cette liste. Le greffier sera alors en mesure de l'utiliser pour déterminer quelles sont les personnes et les organisations qui souhaitent témoigner. Monsieur le président, je propose donc au Comité d'approuver la liste des témoins.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, j'appuie cette proposition.

**Le président:** Je reconnais la proposition du sénateur DeWare, appuyée par le sénateur Bosa, selon laquelle nous devrions approuver cette liste. Selon la procédure, le greffier utilisera cette liste pour communiquer avec les personnes et les organisations en question et vérifier si elles seront en mesure de venir témoigner.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je crois comprendre que certaines des personnes dont le nom figure sur cette liste ont déjà témoigné devant le Comité; toutefois, si ce n'est pas le cas, nous devrions vérifier si elles souhaitent comparaître. Le greffier communiquera-t-il avec les personnes qui ont déjà témoigné?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Bonnell:** Elles ne sont pas obligées de témoigner, si elles ne le souhaitent pas.



[Text]

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, according to the list handed out by the clerk it appears that, with one or two exceptions, all of them have requested to appear before the committee.

**The Chairman:** The clerk advises that all those with an asterisk by their name have made a formal request.

**Senator Bosa:** There is a time limit. If a witness wishes to appear, by what date do they have to appear? If that date is some time next week, that may not be enough notice. However, if they are willing to appear we may not be able to hear all of them next week, but we might be able to hear them in January.

**The Chairman:** Honourable senators, first let us deal with the motion before the committee. It was moved by Senator DeWare, seconded by Senator Bosa, that we accept this list and that the clerk telephone those on the list to ascertain who is available to appear.

Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Gigantès:** Have we started bulldozing tactics?

**The Chairman:** Order, please. Senator Di Nino.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, Senator Bosa has suggested that we hear some of those witnesses in January. Did I understand Senator Bosa to say that the hearings should continue until January?

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, perhaps I might clarify my position. It was suggested that the clerk contact these witnesses and ask them if they are willing to appear now. According to the list, those that have an asterisk beside them have already professed the desire to appear. By going through the list and asking if they are willing to appear, you have to consider the conditions you are imposing on the witnesses. If you ask them to appear before next Friday, half of them might say no because they might not be able to do it. Therefore, I suggest that we formulate an agenda or a timetable so that if they cannot be here before next Friday, which is the day we will adjourn, we will meet on January 15, 16 and 17 to allow the witnesses to appear before the committee.

[Traduction]

**Le sénateur Bosa :** Monsieur le président, d'après la liste que le greffier nous a remise, il semble qu'à une ou deux exceptions près, tous ceux et celles dont le nom y figure ont demandé à témoigner devant le Comité.

**Le président:** Le greffier affirme que toutes les personnes et toutes les organisations dont le nom est marqué d'un astérisque ont présenté une demande officielle.

**Le sénateur Bosa:** Elles doivent respecter une date limite. Jusqu'à quelle date les témoins peuvent-ils comparaître? Si cette date tombe la semaine prochaine, les témoins éventuels n'auront peut-être pas suffisamment de temps pour se préparer. Toutefois, s'il nous est impossible d'entendre tous ceux qui souhaitent témoigner la semaine prochaine, peut-être pourrions-nous entendre le reste des témoignages en janvier?

**Le président:** Sénateurs, occupons-nous d'abord de la proposition présentée au Comité. Le sénateur DeWare, appuyé par le sénateur Bosa, nous a proposé d'approuver cette liste et de demander au greffier de téléphoner aux personnes et aux organisations dont le nom y figure pour vérifier si elles seront en mesure de témoigner.

Sénateurs, Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Gigantès:** Avons-nous commencé à forcer la main aux gens?

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Sénateur Di Nino, nous vous écoutons.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, le sénateur Bosa nous a proposé d'entendre quelques-uns de ces témoins en janvier. Le sénateur Bosa proposait-il par le fait même de poursuivre des audiences jusqu'en janvier?

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, je devrais peut-être préciser ma position. On a proposé de demander au greffier de communiquer avec ces témoins pour vérifier s'ils acceptaient de comparaître maintenant. Les personnes et les organisations dont le nom est marqué d'un astérisque sur la liste ont déjà manifesté le désir de témoigner. Si vous demandez à chacune de ces personnes et de ces organisations si elles acceptent de témoigner, vous devez tenir compte des conditions que vous imposez aux témoins. Si vous leur demandez de témoigner avant vendredi prochain, la moitié d'entre elles sont susceptibles de refuser, puisque cela leur sera impossible. Je propose donc d'établir un programme ou un calendrier, selon lequel nous nous réunirons les 15, 16 et 17 janvier pour permettre aux témoins qui ne pourront pas comparaître avant vendredi prochain, date à laquelle nous suspendrons nos travaux, de témoigner devant le Comité.

[Text]

**The Chairman:** That is most helpful because it puts squarely on the table the timeliness of our proceedings. Let us concentrate on the issue of the witnesses' timetable.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, I would like to take a particular position here for discussion purposes which I will put into the form of a motion. If I understand correctly, this piece of legislation has received, in the other place, the most extensive scrutiny of all but one bill in the past couple of years. That does not include the pre-study conducted by this committee. I think we have studied this particular bill to death. My position would be, and I will put it in the form of a motion, that the committee report the bill to the Senate this coming Monday.

**Senator Bonnell:** Are you against immigrants in this country?

**The Chairman:** We have a motion moved by Senator Di Nino and seconded by Senator Robertson. Discussion?

**Senator Gigantès:** Please level with us. Let us not have the same charade we had with the so-called "pre-study." Do you have special marching orders from Harvey Andre or somebody that we have to finish this by Monday? If you have such orders and you are going to push it down our throats and we have to play act and pretend, tell us. There is no point in discussing it. If you set next Monday as a time limit, you know very well most witnesses will not be able to appear.

As for the argument that it has been discussed to death in the other place, the Constitution says there are two chambers in this Parliament and they have equal rights in everything except Constitutional amendments and initiating money bills in the Senate. The fact that it has been studied on the other side has nothing to do with us.

**Senator Di Nino:** Senator, I believe you made a comment in the chamber last night to the effect that the pre-study of this bill was marvellous, or certainly it was a positive expression of the pre-study of this bill. There was extensive time devoted to the pre-study of this bill.

**Senator Hébert:** He did not say that.

**Senator Gigantès:** I said that we produced an excellent report and that Harvey Andre told us that we could role it up and stick it in our ear.

**Senator Di Nino:** I did not hear him say that.

[Traduction]

**Le président:** Cette proposition est des plus utiles, étant donné qu'elle établit clairement le caractère opportun de nos audiences. Attachons-nous à la question du calendrier des témoignages.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, j'aimerais, aux fins de nos discussions, adopter une position particulière, dont je ferai une proposition. Si je comprends bien, le projet de loi qui nous occupe est celui qui, mis à part un seul projet de loi, a fait l'objet de l'étude la plus minutieuse à l'autre endroit, ces dernières années. Cette constatation ne tient pas compte de l'étude préliminaire effectuée par notre Comité. Je trouve que nous avons étudié ce projet de loi particulier à mort. À mon avis—et j'en ferai une proposition—notre Comité devrait soumettre le projet de loi au Sénat lundi prochain.

**Le sénateur Bonnell:** Êtes-vous contre la venue d'immigrants au Canada?

**Le président:** Le sénateur Di Nino nous a présenté une proposition, que le sénateur Robertson a appuyée. Avez-vous des remarques à formuler?

**Le sénateur Gigantès:** S'il vous plaît, soyez franc avec nous. Ne nous jouez pas la même comédie que celle que vous nous avez servie au cours de la prétendue «étude préliminaire». Avez-vous reçu des directives spéciales de Harvey André ou de quelqu'un d'autre, directives qui nous obligeraient à terminer nos audiences d'ici lundi? Si vous avez reçu des directives de ce genre et que vous avez l'intention de nous les faire avaler, de sorte que nous serons obligés de jouer le jeu et de faire semblant, dites-le nous. C'est inutile d'en discuter. Vous savez très bien que, si vous fixez l'échéance à lundi prochain, la plupart des témoins ne seront pas en mesure de comparaître.

Pour ce qui est de l'étude exhaustive dont le projet de loi a fait l'objet à l'autre endroit, d'après la Constitution, notre Parlement est formé de deux chambres dotées de droits égaux à tous égards, sauf en ce qui concerne les modifications de la Constitution et la présentation de mesures financières au Sénat. Le fait que l'autre chambre a étudié le projet de loi n'a rien à voir avec nous.

**Le sénateur Di Nino:** Sénateur, je crois qu'hier soir, en chambre, vous avez qualifié l'étude préliminaire du projet de loi de merveilleuse; de toute façon, la remarque que vous avez formulée au sujet de l'étude préliminaire du projet de loi était sûrement positive. Nous avons consacré beaucoup de temps à l'étude préliminaire du projet de loi.

**Le sénateur Hébert:** Il n'a pas dit cela.

**Le sénateur Gigantès:** J'ai dit que nous avons produit un excellent rapport et que Harvey André nous avait dit que nous savions où nous le mettre.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne l'ai pas entendu dire cela.



[Text]

**Senator Hébert:** I agree with Senator Gigantès that we should know the intention of the government. We know how powerless the Opposition is in the Senate under your rules. If you say that you want the bill on Monday, I say it is unreasonable. Many witnesses have written to me on this matter. I have piles of letters here that I can read to you if you want. Here is one I received just today which says that, since the bill is substantially different from the original text due to the 86 government amendments, we should demand a new Senate committee hearing and send the bill back to the government for positive amendments. That is the opinion of one possible witness.

The bill is different. When you talk of 86 amendments it is another bill. If it is another bill whatever was discussed in the other place is irrelevant or almost so. Whatever we did in our pre-study is not irrelevant but it has nothing to do with this new bill. This new bill needs a new review by us, and if we do not do that we will be just railroading this through as we have so many other bills in recent years.

**Senator Gigantès:** Do it in one hour if you like, and no witnesses. Why pretend?

**Senator Lavoie-Roux:** As to Senator Hébert's remarks, it is true that there were 86 amendments to the bill. This in itself is important. He says that, if there were 86 amendments, it is a new bill. The 86 amendments are the result of clarification and suggestion. It is natural that a bill under study will be amended. It does not mean we have another bill. Bills are commonly amended on several points and it is also normal that we proceed with them. I do not think it is a reason to study the bill again. Following that reasoning laws would never be adopted. Bills are often amended. I know of some which have undergone 150 amendments. The bill is better than it was originally and I do not think that is a reason to start all the work over again. Otherwise, we would be doing it three and four times.

**Senator Hébert:** I do not agree because these 86 changes, amendments or corrections are not as a result of our report. They were added at the last moment by the minister, who probably did not do such a good job during the eight months it took him to prepare the bill.

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Je conviens avec le sénateur Gigantès que nous devrions connaître l'intention du gouvernement. Nous savons jusqu'à quel point vos règles rendent l'Opposition impuissante au Sénat. Je trouve irraisonnable d'exiger le projet de loi lundi. De nombreux témoins m'ont écrit à ce sujet. J'ai apporté des piles de lettres, que je peux vous lire; si vous le voulez. Je viens tout juste de recevoir celle-ci aujourd'hui; l'auteur y affirme qu'étant donné que les 86 modifications apportées par le gouvernement au projet de loi en ont rendu le libellé considérablement différent du texte original, nous devrions exiger une autre audience du comité sénatorial et retourner le projet de loi au gouvernement, de façon à ce qu'il apporte des modifications positives. C'est là l'opinion d'un témoin éventuel.

Le projet de loi est différent. Lorsqu'on apporte 86 modifications à un projet de loi, on le transforme complètement. Si le projet de loi est différent, la teneur des discussions qui ont eu lieu à l'autre endroit n'a pratiquement aucune importance. Même si les résultats de notre étude préliminaire ont, eux, de l'importance, ils n'ont rien à voir avec le nouveau projet de loi. Nous devons étudier ce nouveau projet de loi; sinon, nous le ferons simplement passer automatiquement à la prochaine étape, tout comme nous l'aurons fait pour un si grand nombre de projets de loi au cours des dernières années.

**Le sénateur Gigantès:** Si vous voulez, nous y consacrerons une heure, à huis clos. Pourquoi faire semblant?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** En ce qui a trait aux remarques du sénateur Hébert, il est vrai que l'on a apporté 86 modifications au projet de loi. L'apport de ces modifications en soi est important. Selon le sénateur Hébert, les 86 modifications font en sorte que nous avons devant nous un nouveau projet de loi. Les 86 modifications découlent de précisions et de propositions. Il est normal qu'un projet de loi soit modifié lorsqu'il est à l'étude. Cela n'en fait pas pour autant un nouveau projet de loi. Les projets de loi sont fréquemment modifiés sur plusieurs plans; il est également normal que nous en poursuivions l'étude. Je ne crois pas que l'apport de modifications justifie une nouvelle étude du projet de loi. Si nous appliquions ce raisonnement, aucune loi ne serait adoptée. Les projets de loi sont souvent modifiés. Certains ont fait l'objet de 150 modifications. Le projet de loi est plus au point qu'il ne l'était à l'origine; je ne crois pas que nous devons reprendre les travaux à zéro. Autrement, nous les reprendrions trois ou quatre fois.

**Le sénateur Hébert:** Je ne suis pas d'accord, puisque ces 86 changements, modifications ou corrections ne découlent pas de notre rapport. Ils ont été apportés à la dernière minute par le Ministre et ne sont probablement pas des plus à-propos, compte tenu des huit mois que le Ministre a mis à préparer le projet de loi.

*[Text]*

Whatever the reason may be, except for those amendments recommended by our committee, which are very few of the 87, what proof do we have they improve the bill? Maybe it is a worse bill than it was. I don't know.

**Senator Lavoie-Roux:** There is nothing preventing you from examining it, Senator Hébert, and if you find any amendments that have made it worse—

**Senator Hébert:** I am not a lawyer, and I am not a specialist in these matters. That is why there is this system of calling witnesses to tell us what they think as lawyers, as members of the bar, as people directly involved in dealing with refugees and immigration. We want their enlightenment, and we want their advice. Even if I spend the whole night reading these 87 changes, I do not think I can make a judgment on their value.

**Senator Lavoie-Roux:** Mr. Chairman, I believe you made the suggestion that witnesses who wish to be heard can be contacted very quickly in order to determine which ones want to appear.

**The Chairman:** We have a motion on the floor, and I see the High Commissioner is here. He has been waiting since 4.30 this afternoon. I simply ask for a little courtesy towards him.

**Senator Gigantès:** I am alarmed by what I heard Senator Di Nino say. This is the voice of Harvey André, "You have to finish it by Monday." Why Monday? Why is he putting an unreasonably short deadline on this? Why this deadline, if he does not have instructions?

**Senator Di Nino:** An "unreasonably short deadline" is your categorization, senator. It is not unreasonable. We have all day tomorrow, all day Thursday, and all day Friday.

**Senator Hébert:** That is not true. We do not have all day tomorrow, and all day Thursday.

**Senator Di Nino:** We can sit tomorrow; we can meet on Thursday; and we can meet on Friday. We can meet all day Monday.

**Senator DeWare:** We can meet Saturday.

**Senator Hébert:** We have caucuses. We have all kinds of other commitments.

**Senator Di Nino:** We are available to meet tomorrow afternoon and tomorrow evening.

**Senator Hébert:** Yes, I agree.

**Senator Di Nino:** We can do that.

*[Traduction]*

Quelle que soit la raison pour laquelle les modifications ont été apportées, quelle preuve avons-nous de l'amélioration qu'elles apportent au projet de loi, mises à part les rares modifications que notre Comité a recommandées? Elles vont peut-être empirer le projet de loi. Je l'ignore.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Sénateur Hébert, rien ne vous empêche de l'examiner et, si vous déterminez qu'une des modifications a empiré le projet de loi—

**Le sénateur Hébert:** Je ne suis pas avocat, ni un spécialiste de ces questions. C'est pourquoi nous demandons à des témoins de nous donner leur opinion en tant qu'avocats, en tant que membres du Barreau et en tant que personnes qui s'occupent directement des réfugiés et des immigrants. Nous leur demandons de nous fournir des précisions et de nous conseiller. Je crois que, même si je passais la nuit à lire ces 87 modifications, je ne pourrais pas me prononcer quant à leur valeur.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Monsieur le président, je crois que vous avez proposé que l'on communique très rapidement avec les témoins désireux de comparaître, afin de déterminer quels sont ceux qui souhaitent témoigner.

**Le président:** Nous devons régler une proposition, et je vois que le Haut Commissaire est arrivé. Il attend depuis 16 h 30 cet après-midi. Je vous demanderais simplement de faire preuve d'un peu de courtoisie à son égard.

**Le sénateur Gigantès:** Les propos du sénateur Di Nino m'inquiètent beaucoup. J'entends la voix de Harvey André: «Vous devez avoir fini d'ici lundi.» Pourquoi lundi? Pourquoi fixe-t-il un délai déraisonnablement court pour l'étude du projet de loi? Pourquoi le sénateur Di Nino propose-t-il ce délai, s'il n'a reçu aucune directive?

**Le sénateur Di Nino:** Sénateur, c'est vous qui qualifiez ce délai de «déraisonnablement court». Ce n'est pas un délai déraisonnable. Il nous reste toute la journée de demain, de jeudi et de vendredi.

**Le sénateur Hébert:** C'est faux. Nous ne pouvons y consacrer toute la journée de demain, ni celle de jeudi.

**Le sénateur Di Nino:** Nous pouvons nous réunir demain; nous pouvons nous réunir jeudi et nous pouvons nous réunir vendredi. Nous pouvons discuter toute la journée de lundi.

**Le sénateur DeWare:** Nous pouvons nous réunir samedi.

**Le sénateur Hébert:** Nous devons assister aux réunions des caucus. Nous avons toutes sortes d'engagements.

**Le sénateur Di Nino:** Nous pouvons nous réunir demain après-midi et demain soir.

**Le sénateur Hébert:** Oui, je suis d'accord.

**Le sénateur Di Nino:** Nous pouvons nous réunir à ce moment-là.



[Text]

**Senator Hébert:** That is but a few hours.

**Senator Di Nino:** We can meet on Friday, and we can meet all day Monday. We can sit for 15 hours, 20 hours, and on Saturday and Sunday if necessary.

**Senator Bonnell:** What is the reason for sitting on the holy day?

**Senator Gigantès:** Why Monday? What is the magic about Monday?

**Senator Di Nino:** It is not a magical date. I just feel we have sufficient time to be able to listen to those who feel we have not adequately considered the bill.

**Senator Hébert:** You feel?

**Senator Di Nino:** I am giving you my opinion, obviously. We have gone through a pre-study of this particular bill. Some of the amendments that were made were recommended by this committee. There are obviously a number of amendments that were made at the recommendation of other people, including those who gave evidence not only here but before the committee of the other place. My personal belief is that the number of days we have left to be able to hear the witnesses should be sufficient to hear all of those who want to come. We can put it all together between now and Monday.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, today is Tuesday. The earliest the clerk can start making these phone calls is tomorrow. That gives us Wednesday afternoon after the Senate rises. Thursday we have a caucus meeting in the morning, and the Senate meets in the afternoon. Consequently, we have only Thursday evening. We then have Friday and Monday. That is only four or five days, and some of these witnesses are from Ontario, some from Quebec—

**Senator Gigantès:** Edmonton.

**Senator Di Nino:** We can schedule the out-of-town ones, or the ones that have to come a long distance, for Monday.

**Senator Bosa:** What is wrong with meeting with them on Tuesday and Wednesday of next week?

**Senator Di Nino:** Senator, frankly, some of us feel that, maybe, by next Friday we should go home and spend some time with our families.

**Senator Bosa:** What is preventing us from going home to our families? We are going to meet again at the end of January. There is a rumour going around that the house and the Senate are going to be recalled towards the end of January. Why not meet two or three days in January? We can report the

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Cela ne représente que quelques heures.

**Le sénateur Di Nino:** Nous pouvons nous réunir vendredi et toute la journée de lundi. Nous pouvons discuter pendant 15 heures, 20 heures et, le cas échéant, samedi et dimanche.

**Le sénateur Bonnell:** Pourquoi devrions-nous nous réunir le jour du Seigneur?

**Le sénateur Gigantès:** Pourquoi lundi? Qu'y a-t-il de spécial au sujet de lundi?

**Le sénateur Di Nino:** Il n'y a rien de spécial. Je crois tout simplement que nous avons suffisamment de temps pour être en mesure d'entendre ceux qui jugent que nous n'avons pas étudié correctement le projet de loi.

**Le sénateur Hébert:** Vous croyez?

**Le sénateur Di Nino:** Manifestement, je vous donne mon opinion. Nous avons consacré une étude préliminaire à ce projet de loi particulier. Certaines des modifications qui y ont été apportées avaient été recommandées par notre Comité. Un certain nombre de modifications a apparemment été recommandé par d'autres personnes, y compris celles qui ont témoigné non seulement ici, mais aussi à l'autre endroit. Je crois personnellement qu'il nous reste suffisamment de jours d'audience pour entendre tous les témoins désireux de comparaître. Nous pouvons tout terminer d'ici lundi.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, nous sommes mardi. Le greffier ne peut commencer à faire ses appels téléphoniques avant demain. Cela nous reporte à mercredi après-midi, après la levée de la séance du Sénat. Jeudi avant-midi, nous devons assister à une réunion du caucus, puis le Sénat se réunira l'après-midi. Il ne nous reste donc que jeudi soir. Ensuite, nous pourrions nous réunir vendredi et lundi. Cela ne représente que quatre ou cinq jours et certains témoins viennent de l'Ontario, d'autres, du Québec—

**Le sénateur Gigantès:** D'autres viennent d'Edmonton.

**Le sénateur Di Nino:** Nous pouvons fixer à lundi le témoignage de ceux qui viennent de l'extérieur de la ville, ou ceux qui doivent effectuer un long trajet.

**Le sénateur Bosa:** Pourquoi ne pourrions-nous pas les rencontrer jeudi et mercredi de la semaine prochaine?

**Le sénateur Di Nino:** Sénateur, honnêtement, quelques-uns d'entre nous jugent que d'ici, disons, vendredi prochain, nous devrions rentrer chez nous et passer quelque temps en famille.

**Le sénateur Bosa:** Qu'est-ce qui nous empêche de retourner auprès de notre famille? Nous nous réunirons de nouveau à la fin de janvier. D'après la rumeur, la Chambre et le Sénat reprendront leurs travaux vers la fin de janvier. Pourquoi ne tiendrons-nous pas une réunion de deux ou trois jours en jan-

[Text]

bill back at the first sitting of the Senate. It can then be given royal assent and become law.

**Senator Di Nino:** I have expressed my opinion. I think I probably talked more than I should have.

**Senator Gigantès:** This is not a money bill. It is not as if we are stopping the government from functioning.

**The Chairman:** The question is being called.

Will those in favour of the motion please raise your hand. The clerk will record Senator Lavoie-Roux, Senator Di Nino, Senator Rossiter, Senator Oliver, Senator DeWare, Senator Marshall and Senator Cochrane.

Will those contrary to the motion please raise your hand. The clerk will record Senator Gigantès, Senator Hébert, Senator Bosa, Senator Bonnell and Senator Lewis.

The motion is carried.

**Senator Bonnell:** I think we might as well go home, Mr. Chairman, because there is no sense staying around here if we cannot give these people a chance to be heard.

**Senator Gigantès:** I think we should cancel this hearing.

**Senator Hébert:** Cancel this hearing.

**The Chairman:** Honourable senators, we have, as agreed—

**Senator Gigantès:** You are going to railroad it.

**Senator Bonnell:** You put closure on it.

**Senator Gigantès:** Harvey André has spoken. Nothing else matters.

**Senator Bonnell:** There is no sense hanging around here.

**The Chairman:** We will invite—

**Senator Hébert:** This is dictatorship, Mr. Chairman, dictatorship, and we don't accept it. We are leaving. I think that history will be the judge of what you are doing.

**The Chairman:** Honourable senators, as contained in the notice of meeting circulated today, we have invited Mr. Chefeke, the Representative for the United Nations High Commissioner for Refugees to appear before us. I see him in the room.

**Senator Hébert:** Have fun with your charade.

[Traduction]

vier? Nous pouvons reporter la lecture du projet de loi à la première séance du Sénat. Il pourra alors recevoir la sanction royale et être adopté.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai exprimé mon opinion. J'ai probablement parlé plus que je ne l'aurais dû.

**Le sénateur Gigantès:** Il ne s'agit pas d'une mesure financière. Ce n'est pas comme si nous empêchions le gouvernement de fonctionner.

**Le président:** Passons au vote.

Si vous appuyez la motion, veuillez lever la main. Greffier, veuillez inscrire les noms des sénateurs Lavoie-Roux, Di Nino, Rossiter, Oliver, DeWare, Marshall et Cochrane.

Si vous êtes contre la motion, veuillez lever la main. Greffier, veuillez inscrire les noms des sénateurs Gigantès, Hébert, Bosa, Bonnell et Lewis.

La motion est adoptée.

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, à mon avis, il vaudrait mieux rentrer chez nous, puisque c'est inutile de poursuivre notre audience, si nous ne pouvons permettre à ces personnes de se faire entendre.

**Le sénateur Gigantès:** Je crois que nous devrions annuler l'audience.

**Le sénateur Hébert:** Annulons l'audience.

**Le président:** Sénateurs, tel que convenu, nous avons—

**Le sénateur Gigantès:** Vous allez faire adopter le projet de loi à toute vitesse.

**Le sénateur Bonnell:** Vous appliquez la clôture au débat.

**Le sénateur Gigantès:** Harvey André a parlé. Rien d'autre n'a de l'importance.

**Le sénateur Bonnell:** C'est inutile de rester plus longtemps.

**Le président:** Nous allons inviter—

**Le sénateur Hébert:** Monsieur le président, c'est de la dictature, et nous ne l'acceptons pas. Nous partons. Laissons l'histoire déterminer le bien-fondé du geste que vous posez.

**Le président:** Sénateurs, comme le précise l'avis de convocation qui vous a été distribué aujourd'hui, nous avons invité M. Chefeke, représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés, à témoigner devant notre Comité. Je le vois dans la salle.

**Le sénateur Hébert:** Continuez de vous leurrer, si cela vous amuse.



[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, in welcoming the representative for the United Nations High Commissioner for Refugees in Canada, Mr. Chefeke, I first want to thank him for his patience today.

We were hoping to have the opportunity of meeting with you at 11 o'clock this morning, but last evening our colleagues in the opposition in the Senate would not agree that we be able to expedite this meeting with you.

This afternoon I moved a motion in the Senate seeking approval, which is possible under our rules, to allow us to sit notwithstanding the Senate would be sitting; and to do that at 4 o'clock. That requires unanimous consent, and our Liberal colleagues in the Senate would not grant us that consent.

I apologize on behalf of the members of the Senate present for keeping you waiting since 4.30, if not 11 o'clock this morning.

This is important legislation on which, as you know, this committee did a pre-study. You appeared before us and were very helpful as we examined the subject matter of Bill C-86. A number of concerns were raised. Many of us were pleased to see a number of amendments made to the bill as a result of our pre-study.

A few issues remain a matter of some concern on which, no doubt, committee members would want to hear your views. With that preambular introduction, perhaps you might make an opening statement, sir.

**Dessalegh Chefeke, Director, Regional Bureau for the Americas and the Caribbean, United Nations High Commissioner for Refugees:** Thank you, Mr. Chairman. At the outset, let me correct one matter. I am no longer the representative of UNHCR in Canada. The situation has changed since the first of September. Mr. Gary Troeller is the new representative of the High Commissioner in Canada. I have been asked by the High Commissioner to be the director of the Americas and the Caribbean bureau in Geneva, which also covers Canada. I am still involved in what is happening in Canada, but from Geneva. Mr. Eduardo Arboleda appeared with me here last time. He is still the legal officer. I wanted to correct that. I have only reinforced my position as far as this region is concerned, including Canada.

The office of the United Nations High Commissioner for Refugees is once more happy to be with you, Mr. Chairman,

[Traduction]

**Le président:** Sénateurs, avant d'accueillir le représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés au Canada, M. Chefeke, je tiens à le remercier de la patience dont il a fait preuve.

Nous espérions pouvoir vous rencontrer à 11 h ce matin; toutefois, hier soir, nos collègues de l'Opposition au Sénat ne voulaient pas nous autoriser à vous rencontrer plus tôt.

Cet après-midi, j'ai présenté une proposition au Sénat pour tenter d'obtenir l'approbation des sénateurs—nos règles nous le permettent—de façon à ce que nous puissions nous réunir, même si le Sénat siègeait; j'ai demandé l'autorisation de nous réunir à 16 h. Ce genre d'autorisation exige un consentement unanime, et nos collègues sénateurs libéraux ne voulaient pas nous l'accorder.

Je vous demande de nous excuser, les sénateurs qui sont présents ici et moi-même, de vous avoir fait attendre depuis 16 h 30, voire depuis 11 h ce matin.

Le projet de loi à l'étude est important; comme vous le savez, notre Comité y a consacré une étude préliminaire. Vous avez témoigné devant nous, et votre témoignage nous a grandement aidé à étudier la teneur du projet de loi C-86. Un certain nombre de préoccupations ont été soulevées. Bon nombre d'entre nous avons été heureux de voir que certaines modifications ont été apportées au projet de loi à la suite de notre étude préliminaire.

Un certain nombre de questions continuent de susciter certaines préoccupations; il ne fait aucun doute que les membres du Comité voudraient entendre votre opinion à ce sujet. Cela dit, peut-être avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

**Dessalegh Chefeke, directeur du Bureau régional pour les Amériques et les Antilles, Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés:** Monsieur le président, merci. Tout d'abord, j'aimerais apporter une correction, je ne suis plus le représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés au Canada. La situation a changé depuis le 1<sup>er</sup> septembre. M. Gary Troeller est le nouveau représentant du Haut Commissariat du Canada. La direction du Haut Commissariat m'a demandé d'accepter d'être le directeur du bureau des Amériques et des Antilles situé à Genève, bureau qui touche également le Canada. Je continue de m'occuper de la situation au Canada, mais depuis Genève. M. Eduardo Arboleda m'accompagnait à ma dernière présence ici. M. Arboleda occupe toujours le poste de directeur juridique. Je voulais apporter cette correction. J'ai seulement renforcé ma position en ce qui a trait à la région des Amériques et des Antilles, y compris le Canada.

Monsieur le président, le Haut Commissariat pour les réfugiés est de nouveaux heureux de témoigner devant votre

[Text]

to address your committee. We are most delighted to return to emphasize what we said last summer.

During the summer months, the UNHCR addressed both the legislative committee and the Senate committee in its pre-study of Bill C-86. Our statement is a matter of public record, and I will comment briefly on some of the points covered in that statement.

Mr. Chairman, as you know, our mandate is to provide international protection to refugees. International protection involves the promotion and safeguarding of the rights, security and welfare of refugees. UNHCR carries out its mandate of international protection through both direct operational activities as well as through the consolidation of international legal principles and commitments.

In terms of Bill C-86, let me back-track a bit. As you will recall, Mr. Chairman, in mid-June, UNHCR came out with a press release generally supportive of Bill C-86. Its purpose was to provide to the public our general position regarding the proposed Bill C-86 so that they know our perspective on this issue. Naturally, our perspective on the proposed Bill C-86 was carefully thought out. It was formulated after extensive consultations with all concerned.

In our press release we pointed out that UNHCR supports a fair and expeditious refugee determination system for each country. We also stated that UNHCR supports the fine-tuning of the immigration legislation insofar as it concerns asylum seekers in Canada. We continue to support this position.

We also hope and expect that the new legislation will, indeed, maintain a fair and expeditious system and will work in the best interests of those in need of international protection.

As the lead agency for refugees in the world, UNHCR is fully aware of the scale, scope and complexity of the refugee problem as it continues to expand against the background of dramatic geo-political changes. The refugee dilemma has reached critical proportions in many parts of the world. Laws and policies regarding refugees are being re-examined.

Given this situation, UNHCR's challenge in advising governments is to preserve the principles and values fundamental

[Traduction]

Comité. Nous sommes ravis d'avoir l'occasion d'insister davantage sur ce que nous vous avons dit l'été dernier.

Au cours de l'été, le Haut Commissariat pour les réfugiés s'est adressé, par l'entremise de ses représentants, au comité législatif et au comité sénatorial, qui procédait à une étude préliminaire du projet de loi C-86. Notre déclaration est d'ordre public; je formulerai quelques brèves remarques au sujet de certaines questions qui y sont touchées.

Monsieur le président, comme vous n'êtes pas sans le savoir, nous avons pour mandat de fournir une protection internationale aux réfugiés. La protection internationale suppose la promotion des droits, de la sécurité et du bien-être des réfugiés, de même que certaines garanties à cet égard. Le Haut Commissariat pour les réfugiés fournit cette protection internationale à l'aide d'activités fonctionnelles directes, ainsi que du renforcement de principes et d'engagements juridiques internationaux.

Pour ce qui est du projet de loi C-86, permettez-moi de récapituler quelque peu la situation. Monsieur le président, comme vous vous en souviendrez, à la mi-juin, le Haut Commissariat pour les réfugiés a émis un communiqué, où il se déclarait généralement en faveur du projet de loi C-86. Le communiqué visait à fournir au public notre position générale quant au projet de loi C-86, de façon à ce qu'il connaisse notre point de vue à ce sujet. Naturellement, notre point de vue du projet de loi C-86 découlait d'une mûre réflexion. Nous l'avons formulé après avoir longuement consulté tous les intéressés.

Dans notre communiqué, nous avons souligné que le Haut Commissariat pour les réfugiés était favorable à la mise en place d'un système de détermination du statut de réfugié équitable et rapide dans chaque pays. Nous avons également affirmé que le Haut Commissariat appuyait la mise au point des lois sur l'immigration en ce qui a trait aux demandeurs d'asile au Canada. Nous l'appuyons toujours.

En outre, nous espérons et nous prévoyons que la nouvelle loi garantira de fait un système équitable et rapide et qu'elle servira les intérêts de ceux qui ont besoin d'une protection internationale.

En tant que principal organisme mondial consacré aux réfugiés, le Haut Commissariat pour les réfugiés est pleinement conscient de l'étendue, de la portée et de la complexité du problème des réfugiés, qui s'élargit toujours dans le contexte de bouleversements géopolitiques graves. Le dilemme que posent les réfugiés a atteint des proportions alarmantes dans de nombreuses régions du monde. On réétudie actuellement les lois et les politiques qui touchent les réfugiés.

Étant donné cette situation, le Haut Commissariat pour les réfugiés doit, lorsqu'il conseille les gouvernements, préserver



## [Text]

to the international protection of refugees. The fundamental principles cannot be undermined or compromised.

In view of the global refugee crisis, UNHCR must be honest in its advice to governments and others interested in refugee issues. From our international perspective, Bill C-86 is not inconsistent with any principle of international refugee law and maintains more procedural safeguards and due process for asylum seekers than, perhaps, any other refugee determination process.

The bottom line, Mr. Chairman, is that Canada's refugee determination system is and will remain a model refugee determination system. We do not expect this bill to adversely affect the progressive interpretation of the Convention refugee definition by both the Immigration and Refugee Board and Canada's courts which has, to our knowledge, resulted in acceptance rates much higher than any other western country.

We also hope and expect that this bill will not affect the novel expedited procedure implemented by Canada to process claims faster and thus avoid significant back-logs. In turn, this will reduce the human suffering of those most in need.

We continue to encourage Canada to maintain its long-standing tradition of strict compliance with international refugee law and trust that within this very humanitarian approach Canada will continue to meet the protection challenges of refugees.

By way of specific observations, we are glad to see that the issue of confidentiality in refugee hearings, as illustrated by clause 69(2) of the latest version of the proposed Bill C-86, will continue to be respected by maintaining the principle of *in camera* proceedings. This is extremely important for us.

We are also happy to hear that a new provision of Bill C-86, clause 6(5), allowing classes of persons and their dependents to be landed on humanitarian and compassionate or public policy grounds, will improve the post-claim reviews. We are informed that there are ongoing consultations headed by Mr. Fairweather regarding the humanitarian and compassionate review for refused refugee claimants. We will be pleased to be part of that process.

In respect of access criteria, we continue to believe that the eligibility procedure proposed by clause 46.01(1) would be a

## [Traduction]

les valeurs et les principes fondamentaux de la protection internationale des réfugiés. Les principes fondamentaux ne peuvent pas être négligés, ni compromis.

Compte tenu de la situation critique des réfugiés dans le monde entier, le Haut Commissariat doit être honnête lorsqu'il fournit des conseils aux gouvernements et aux autres organismes que la question des réfugiés intéresse. De notre point de vue international, le projet de loi C-86 n'est contraire à aucun principe du droit international sur les réfugiés et préserve peut-être davantage de garanties et de procédures obligatoires à l'intention des demandeurs d'asile que tout autre processus de détermination du statut de réfugié.

Monsieur le président, en fin de compte, le processus du statut de réfugié canadien est et demeurera un processus exemplaire. Nous ne croyons pas que le projet de loi à l'étude nuira à l'interprétation progressiste de la définition du réfugié au sens de la Convention, ni par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ni par les tribunaux canadiens, interprétation qui, à notre connaissance, a entraîné des taux d'acceptation beaucoup plus élevés que dans tout autre pays occidental.

En outre, nous espérons et nous croyons que le projet de loi ne nuira pas à la procédure rapide innovatrice mise en place par le Canada, qui permet d'accélérer l'étude des revendications et, partant, d'éviter des arriérés considérables. Ce traitement accéléré des revendications réduira, à son tour, la souffrance des plus défavorisés.

Nous continuons d'inciter le Canada à entretenir sa longue tradition de stricte conformité au droit international sur les réfugiés, et nous croyons qu'à l'aide de cette approche très humanitaire, le Canada continuera de surmonter les obstacles que pose la protection des réfugiés.

Au moyen d'observations précises, nous sommes heureux de constater que, tout comme le dénote le paragraphe 69(2) de la dernière version du projet de loi C-86, on continuera de respecter la nature confidentielle des audiences du statut de réfugié en conservant le principe de la tenue d'audiences à huis clos. Cette question est extrêmement importante pour nous.

Nous sommes également heureux d'apprendre qu'une nouvelle disposition du projet de loi C-86, le paragraphe 6(5), selon lequel des catégories de demandeurs et leurs dépendants pourront obtenir le droit d'établissement pour des motifs humanitaires ou des motifs liés aux politiques publiques, améliorera les examens ultérieurs aux revendications. On nous a avisé que M. Fairweather continuait de diriger des consultations au sujet d'une étude fondée sur des motifs humanitaires de revendications du statut de réfugié rejetées. Nous nous ferons un plaisir de participer à ces consultations.

En ce qui a trait aux critères de recevabilité, nous croyons toujours que la procédure permettant de déterminer la receva-

*[Text]*

source of concern if it were to require senior immigration officers to make other than purely administrative determinations based on verifiable matters of fact. That is to say, senior immigration officers should be limited to making simple factual considerations.

In this connection, we are pleased to note from Minister Valcourt's October 29 speech that when there is more than a factual determination to be made a claimant's claim will be forwarded to the Immigration and Refugee Board.

We are also satisfied that the minister has emphasized that senior immigration officers will be specifically selected and trained for the role they will be asked to carry out, and that the training program of these officers will include their awareness of protection issues within the context of their duties. This is an area in which the UNHCR has acquired tremendous experience and one in which we would be more than happy to participate in the exercise of training.

We were also pleased to hear in Minister Valcourt's October 29 speech that it is Canada's preferred arrangement to have in place multilateral or bilateral agreements prior to returning refugee claimants to the countries where they have or could have sought asylum and where their basic human rights will not be jeopardized. As we pointed out in our previous statement, this is consistent with the UNHCR's Executive Committee Conclusion No. 15, and the UNHCR will be more than willing to be part of this consultation process if and when necessary.

Overall, when looking at the specific substantive aspects of Bill C-86, we believe that the minister's compromise to preserve the integrity, compassionate and humanitarian values of the refugee program in Canada will continue unabated.

As I have already said, when I appeared here last time, and as others have also stated on various occasions, unfortunately there is no such thing as perfect legislation. In every legislation, there will be room for improvement and for constructive criticism, but we note that procedures, process, and ongoing training are keys to a successful determination system.

We also note that we were consulted by Minister Valcourt and his officials about numerous details of the bill. We were able to offer our perspective, and we continue to be consulted on the process. This is a positive part of the process.

*[Traduction]*

bilité proposée au paragraphe 46.01(1) susciterait des préoccupations, si elle obligeait les agents d'immigration principaux à prendre des types de décisions autres que des décisions purement administratives fondées sur des questions de fait vérifiables. Autrement dit, les agents d'immigration principaux ne devraient être autorisés qu'à formuler de simples observations factuelles.

À cet égard, nous avons été heureux de constater que, dans son allocution du 29 octobre, le ministre Valcourt affirmait que lorsqu'on devrait prendre plus qu'une décision factuelle, la revendication du demandeur devrait être transmise à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

En outre, nous avons été satisfaits de constater que le Ministre devait insister sur le fait que les agents d'immigration principaux seraient minutieusement sélectionnés et qu'ils apprendraient à remplir le rôle qu'ils seraient appelés à jouer, et, enfin, que dans le cadre de leur programme de formation ils seraient sensibilisés à l'importance de la protection des réfugiés dans le contexte de leur travail. Le Haut Commissariat pour les réfugiés a acquis une expérience considérable dans ce domaine et serait des plus heureux de contribuer au programme de formation.

Un autre aspect de l'allocution du 29 octobre du ministre Valcourt nous a plu: le Canada favorise la signature d'accords plurilatéraux ou bilatéraux avant de renvoyer les demandeurs du statut de réfugié vers un pays auquel ils ont demandé l'asile, ou auraient pu le faire, et où leurs droits fondamentaux ne seront pas compromis. Comme nous l'avons souligné dans notre déclaration précédente, cette mesure est conforme à la conclusion n° 15 du Comité directeur du Haut Commissariat pour les réfugiés, lequel s'empressera de participer, le cas échéant, aux consultations.

Dans l'ensemble, lorsque nous étudions les points essentiels précis du projet de loi C-86, nous croyons que le Ministre tiendra sans faillir sa promesse de préserver l'intégrité et les valeurs humanitaires du processus canadien de détermination du statut de réfugié.

Comme je l'ai déjà précisé dans mon dernier témoignage, et comme d'autres l'ont affirmé à diverses occasions, il n'existe malheureusement pas de loi parfaite. Toute loi peut faire l'objet d'améliorations et de critiques constructives; toutefois, nous constatons que les procédures, les processus et la formation continue sont des facteurs clés d'un mécanisme de détermination du statut de réfugié fructueux.

Nous remarquons en outre que le ministre Valcourt et ses représentants nous ont consultés au sujet de nombreux détails du projet de loi. Ils ont permis d'exprimer notre point de vue et continuent de nous consulter au fil des étapes. C'est une partie positive du processus.



[Text]

To conclude, Mr. Chairman, we do not see a weakening of Canada's international commitment to the protection of refugees. We expect a good-faith approach to the implementation of this new legislation which will maintain Canada's position as an international model for refugee determination.

Mr. Chairman, I thank you for your attention. I wish you and all the members a Merry Christmas and a happy and prosperous New Year.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Chiefeke, if would you allow a few questions from members of the committee, Senator Di Nino would like to begin.

**Senator Di Nino:** It is a pleasure to see you again.

May I ask you, Mr. Troeller, if you have any different views or would you like to add anything to Mr. Chiefeke's comments?

**Mr. Troeller:** I wholeheartedly ascribe to the sentiments expressed by Mr. Chiefeke, which also represents my assessment after having gone through this legislation during my short period in Canada which is now just over one month. I have nothing to add. He has put it rather eloquently and that represents the opinion of the house.

**Senator Di Nino:** Mr. Chiefeke and I had quite a lengthy discussion the last time he was here and I think it would be unnecessary for me to go through the same discussion again. I would like to take this opportunity to say, first of all, you are absolutely right. If you are looking for perfection, you will probably get nothing. In a perfect world, which does not exist, we would all get everything we want and then you know what that would result in.

In my opinion, it is more the interpretation and the application of the legislation, and I believe, you stated, if not in exact words but in sentiment, that this is where Canada has excelled in the past.

Speaking for myself, and I am sure on behalf of all my colleagues, we will bear witness to the continuation of that philosophy so that we will always be a caring and a concerned nation when it comes to not only refugees but immigrants as a whole. We will leave you, as you leave us, with the commitment that we will continue to be vigilant on behalf of those who come to this country, like myself, as an immigrant. I have been given an opportunity to progress and to be successful in more ways than one.

As my last comment, this will be an increasingly difficult task for you and the U.N., particularly in dealing with refugees, and I wish you much success and Godspeed. Come and see us at any time.

[Traduction]

Enfin, monsieur le président, nous ne percevons pas d'affaiblissement de l'engagement du Canada envers la protection des réfugiés à l'échelle internationale. Nous prévoyons que l'on appliquera cette nouvelle loi en faisant preuve de bonne foi, ce qui permettra au Canada de demeurer un exemple pour tous les autres pays en ce qui a trait à la détermination du statut de réfugié.

Monsieur le président, je vous remercie de votre attention. Je vous souhaite à vous, et à tous les membres du Comité, un joyeux Noël et une année heureuse et prospère.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Chiefeke, je vous demanderais de bien vouloir répondre à quelques questions des membres du Comité; le sénateur Di Nino aimerait vous poser la première.

**Le sénateur Di Nino:** Je suis ravi de vous revoir.

Monsieur Troeller, partagez-vous l'avis de M. Chiefeke sur tous les plans; aimeriez-vous ajouter quelque chose aux remarques de M. Chiefeke?

**M. Troeller:** Je partage pleinement les sentiments exprimés par M. Chiefeke, lesquels représentent en outre l'évaluation du projet de loi que j'ai faite après l'avoir étudié depuis ma récente arrivée au Canada, qui remonte à tout juste plus d'un mois. Je n'ai rien à ajouter. M. Chiefeke a exprimé avec éloquence mon opinion, qui est aussi celle du Haut Commissariat.

**Le sénateur Di Nino:** M. Chiefeke et moi avons eu une très longue discussion lors de sa dernière présence parmi nous; il serait inutile de répéter ce dont nous avons alors discuté. Tout d'abord, j'aimerais profiter de l'occasion pour vous dire que vous avez tout à fait raison. Si l'on recherche la perfection, on risque fort de ne pas la trouver. Dans un monde parfait, monde qui n'existe pas, nous obtiendrions tout ce que nous voulons; vous savez ce qui en découlerait.

À mon avis, ce sont l'interprétation et l'application de la loi qui importent; je crois que vous avez affirmé—sinon en termes clairs, du moins vous le sous-entendiez—que le Canada a excellé à cet égard dans le passé.

En ce qui me concerne—et je suis certain que tous mes collègues partagent mon avis—nous assisterons au maintien de ce principe, de sorte que nous demeurerons toujours un peuple attentif et sensible non seulement aux intérêts des réfugiés, mais aussi à ceux de l'ensemble des immigrants. Nous nous engageons, comme vous l'avez fait, à demeurer vigilant au nom de ceux qui, comme moi, émigrent au Canada. On m'a donné la possibilité de progresser et de connaître la réussite sur de nombreux plans.

En dernier lieu, une tâche de plus en plus complexe vous attend, de même que les Nations Unies, particulièrement en ce qui a trait aux réfugiés. Je vous souhaite tout le succès possible. Nous serons toujours prêts à vous aider.

[Text]

**Senator Cochrane:** I, too, would like to thank you for coming this evening and for waiting so patiently. We have had so many set-backs today. However, I was wondering if there was anything in this bill that you are unhappy with? Is there any other change or anything specific that you can itemize for us that you would like to see worked on or changed in the future?

**Mr. Chiefeke:** As I said earlier, there is no perfect legislation. Because the refugee situation changes, any legislation could be changed, finetuned, to make it better. The kind of people who come to Canada has changed. This is true also elsewhere, in every country. Legislation has to be reviewed accordingly.

This is what is happening in Europe, and it is even happening in the U.S. where I was two weeks ago to discuss with the authorities there the question of Haitians. As you know, I am sure, the new administration will change the executive order made by President Bush as far as Haitians are concerned. Things are changing there.

As far as Bill C-86 is concerned, as we said before, and I want to repeat it, there is room for improvement and there is no doubt in our minds that finetuning is possible. But, in my opinion, that should not delay the implementation of the bill.

As far as we are concerned, we can live with it. We have no problem. If improvements are made in line with the interventions we made in the summer, we will be more than happy. I know that many others have also made the same appeal to this committee, including the former chairman of the Immigration and Refugee Board.

As far as UNHCR is concerned, Bill C-86, as it stands, will not create problems for us or for genuine asylum seekers. I want to be very clear on that. If, in the process, you make certain changes in line with the statement we made, if all the concerns we expressed are taken into consideration, then yes, we will be very happy.

**Senator Lavoie-Roux:** Good evening. Unfortunately, I was not here when you first came to this committee because of circumstances beyond my own will.

I understand that you examined the first version of Bill C-86 in terms of the concordance between the international principles and values basic to refugee practices or policies.

Have you examined Bill C-86 from the point of view of the problems that we are meeting here in Canada respecting refu-

[Traduction]

**Le sénateur Cochrane:** J'aimerais aussi vous remercier de votre présence ce soir et de la patience dont vous avez fait preuve. Nous avons subi tellement de contretemps aujourd'hui. J'aimerais toutefois savoir si vous avez quoi que ce soit à déplorer au sujet du projet de loi? Avez-vous d'autres changements à suggérer? Y a-t-il un point précis que vous aimeriez nous voir améliorer ou modifier?

**M. Chiefeke:** Comme je l'ai déjà dit, aucune loi n'est parfaite. Étant donné que la situation des réfugiés évolue, toute loi peut être modifiée ou améliorée, de façon à devenir plus efficace. Les gens qui émigrent au Canada ne sont plus les mêmes. Cette constatation s'applique en outre à tous les pays. On doit revoir les lois en conséquence.

Cette révision des lois s'effectue dans les pays d'Europe, et même aux États-Unis, où je me suis rendu il y a deux semaines pour discuter de la question des Haïtiens avec les autorités. Comme vous le savez—j'en suis certain—le nouveau gouvernement modifiera la directive formulée par le président Bush au sujet des Haïtiens. La situation évolue là-bas.

En ce qui concerne le projet de loi C-86, comme nous l'avons déjà affirmé—et je tiens à le répéter—il y aurait lieu de l'améliorer, et nous ne doutons pas une seconde qu'il serait possible de le perfectionner. Je crois toutefois que ces mesures ne devraient pas retarder l'application du projet de loi.

En ce qui nous concerne, le projet de loi est acceptable. Il ne nous pose aucun problème. Si l'on y apporte des modifications à la suite des interventions que nous avons faites durant l'été, nous serons des plus heureux. Je sais que de nombreux témoins ont présenté la même requête à votre Comité, y compris l'ancien président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le Haut Commissariat pour les réfugiés croit, pour sa part, que la version actuelle du projet de loi C-86 ne lui posera aucun problème, pas plus qu'aux demandeurs d'asile authentiques. Je tiens à bien préciser cette question. Si, au cours de votre étude du projet de loi, vous y apportez certaines modifications inspirées par notre déclaration, si vous tenez compte de toutes les préoccupations que nous avons exprimées, alors, oui, nous serons très satisfaits.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Bonsoir. Je n'étais malheureusement pas présente à l'occasion de votre première comparution devant notre Comité, étant retenue par des circonstances indépendantes de ma volonté.

D'après ce que je comprends, vous avez étudié la première version du projet de loi C-86 du point de vue de sa conformité avec les valeurs et les principes internationaux fondamentaux des pratiques et des politiques qui s'appliquent aux réfugiés.

Avez-vous étudié le projet de loi C-86 du point de vue des problèmes auxquels le Canada se heurte en ce qui a trait aux



[Text]

gees, for instance, the long delays and the resultant uncertainty for a large number of people?

Do you believe that these serious problems have been corrected, or have you not examined the bill from that angle?

**Mr. Chiefeke:** I believe that Bill C-86 will reduce the time that people will have to wait to have their cases heard. For example, the first level will not exist. The first level not only cost money but it meant that asylum seekers had to wait indefinitely. At times people waited more than one year to appear at the first level, after which the acceptance rate was 95 or 96 per cent. The fact that there will no longer be that waiting time is good news.

Determination of refugee status is the responsibility of governments. UNHCR gives advice to those who want to hear, and I can confirm that Canada hears what we say. Our office has daily contacts with the minister's office and IRB. We work hand in hand with them to minimize suffering and the waiting time. The officers who deal with these questions are in contact with us. The legislation alone will not change the situation. It is the day-to-day contact we build with the different players in this country that determines this exercise.

We have looked at it from that angle and I believe that the new legislation will establish a fair and fast system. There is no doubt in our mind.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Monsieur le président, on m'a dit que le témoin parle un excellent français. Si vous me le permettez, j'ai une seule autre question, je pourrais vous en poser bien davantage. J'ai reçu assez récemment des représentations de la part d'organisations de femmes. Est-ce que vous croyez que les amendements qui ont été apportés au projet de loi présentent suffisamment de garanties pour que les femmes réfugiées puissent se sentir en sécurité et que justice leur sera faite? Est-ce que vous trouvez qu'il y a amélioration par rapport à ce qui existait et que ceci vous apparaît suffisant? Évidemment, c'est à l'exercice que l'on verra s'il y a encore des faiblesses mais d'une façon générale, quel est votre avis à ce sujet?

**M. Chiefeke:** Je vous remercie madame, la langue française est peut-être la seule langue que je peux dire que je maîtrise, c'est vrai, à part la mienne. D'ailleurs je regrette, j'aurais dû intervenir, j'ai oublié, cela fait trois mois que j'ai quitté le Canada. Auparavant, j'avais toujours fait en sorte qu'à chaque fois que je faisais une intervention, il ne fallait pas oublier le Français. Aujourd'hui, je l'ai fait. Je vous remercie de poser cette question.

[Traduction]

réfugiés, par exemple, les longs retards et l'incertitude qui en découle pour un grand nombre de gens?

Croyez-vous que ces graves problèmes ont été corrigés? Avez-vous choisi de ne pas étudier le projet de loi sous cet angle?

**M. Chiefeke:** À mon avis, le projet de loi C-86 réduira la période durant laquelle les demandeurs devront attendre que l'on étudie leurs cas. Par exemple, le premier palier d'audience n'existera plus. Non seulement le premier palier d'audience coûtait-il de l'argent, mais il obligeait aussi les demandeurs d'asile à attendre indéfiniment. Certaines personnes ont attendu pendant plus d'un an avant de comparaître au premier palier d'audience, et le taux d'acceptation était alors de 95 ou de 96 p. 100. L'élimination de cette période d'attente est bienvenue.

La détermination du statut de réfugié est la responsabilité des gouvernements. Le Haut Commissariat pour les réfugiés conseille ceux qui sont réceptifs à ses recommandations; je peux confirmer que le Canada est de ceux-là. Notre personnel communique quotidiennement avec le personnel du Cabinet du Ministre et celui de la CISR. Nous collaborons avec eux, afin de réduire au minimum la souffrance des demandeurs et la période d'attente qui leur est imposée. Les agents qui s'occupent de ces questions communiquent avec nous. La loi seule ne changera pas la situation. C'est la communication quotidienne que nous entretenons avec les divers intervenants canadiens qui permettra à la situation de changer.

Nous avons étudié le projet de loi sous cet angle; à mon avis, la nouvelle loi permettra de mettre en place un mécanisme rapide et équitable. Nous n'en doutons pas du tout.

**Senator Lavoie-Roux:** Mr. Chairman, I have been told that the witness speaks excellent French. With your permission, I have one single question; I could ask you many more. I have received representations from women's organizations fairly recently. Do you believe that the amendments that have been made to the bill provide adequate guarantees that will make women refugees feel secure and enable them to obtain justice? Do you find that there has been an improvement over what existed and does it seem to you adequate? Of course, it is through its administration that we will see whether there are still any weaknesses, but what is your view on this subject, generally speaking?

**Mr. Chiefeke:** Thank you, Madam. The French language is perhaps the only language which I can say I master — that's true — apart from my own. And I am sorry, by the way; I should have spoken; I forgot; I left Canada three months ago. I always used to make sure that I did not forget French when I spoke. Today, I did. I thank you for asking that question.

[Text]

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Cela n'est pas un reproche. Cela est aussi plus facile pour moi de communiquer en français.

**Mr. Chefeke:** D'accord c'est un plaisir pour moi. Ecoutez le Canada c'est ça, c'est l'avantage, vous avez toujours été en avant. Vous avez un groupe de travail ici composé de quelques membres, des femmes et des hommes d'ailleurs, qui se réunissent régulièrement au sein de «Toronto Un», «Toronto Deux» également pour voir, même avec la loi C-55, il y a un groupe de travail au sein du bureau pour étudier les besoins des femmes, parce qu'il y a des femmes qui ont des besoins spéciaux, cela est vrai. Il y a des femmes qui ne peuvent pas être interviewées par des hommes. Elles ont leurs propres problèmes.

A mon avis, je crois que ce groupe de travail continuera. Le projet de loi C-86 contient des dispositions spéciales, je ne sais pas, je n'ai pas étudié le détail mais je peux vous garantir que les responsables du bureau du ministre et même les groupes de travail considèrent cela très sérieusement et nous au niveau du H.C.R., nous avons une unité qui suit cela de très près et par coïncidence je dirais, c'est une Canadienne, madame Brazeau qui s'occupe de cela. Peut-être que certains d'entre vous connaissent l'ACDI. L'ACDI nous a prêté pour deux ans les services de madame Brazeau qui suit de très près, le problème des femmes réfugiées. Je peux vous dire qu'à sa dernière réunion, le comité exécutif du Haut commissaire a même fait une recommandation spéciale en ce qui concerne les femmes réfugiées demandeurs d'asile.

**The Chairman:** Mr. Chefeke, it is very important for us to underscore what you have said to us in terms of the offer from the United Nations High Commission for Refugees to participate in the training program and some of the other areas you have mentioned.

There was one area in which we had the advantage of your counsel and that of other witnesses in the course of pre-study. It had to do with the matter of claimants who had been recognized as convention refugees elsewhere and who claimed a fear of persecution in that other country, and whether they should be eligible to enter the Canadian determination system. It was an issue about which this committee was concerned.

My understanding from reading the debates in the other place is that the minister, in the statement to which you referred if not elsewhere, reminded us of section 53 of the act. In such a case senior immigration officers, confronted with such a claim, will not remove a person until senior officials at national headquarters and the UN High Commission for Refugees have been consulted and it has been determined whether or not the persons would be at risk if returned to the original country of asylum. Indeed, I believe the minister is right in saying that section 15 is applicable.

[Traduction]

**Senator Lavoie-Roux:** That wasn't a criticism. It is also easier for me to speak in French.

**Mr. Chefeke:** Of course, it is a pleasure for me. That's what Canada is. That its advantage; you have always been ahead. You have a task force here composed of some members, women and men as well, who meet regularly as part of "Toronto One", "Toronto Two" also to see, even with Bill C-55. . . There is a task force at the Bureau to study women's needs because there are women who have special needs; that is true. There are women who cannot be interviewed by men. They have their own problems.

In my view, I believe that this working group will continue. Bill C-86 contains special provisions. I don't know, I have not studied the details, but I can guarantee you that the officers of the Minister's office and even the task forces are considering this very seriously, and we at the H.C.R. have a unit which is monitoring this very closely. Coincidentally, I would say that it is a Canadian, Ms. Brazeau, who is handling that. Perhaps some of you know of CIDA. CIDA has made us a two-year loan of the services of Ms. Brazeau, who is monitoring the problem of refugee women very closely. I can tell you that, at its last meeting, the High Commissioner's Executive Committee even made a special recommendation concerning women refugees seeking asylum.

**Le président:** Monsieur Chefeke, il est très important de souligner ce que vous avez affirmé au sujet de l'offre du Haut Commissariat pour les réfugiés de participer au programme de formation, ainsi qu'à certains autres domaines auxquels vous avez fait allusion.

Au cours de l'étude préliminaire, nous avons bénéficié de vos conseils et de ceux d'autres témoins au sujet d'une question: les demandeurs qui se sont vus accorder le statut de réfugié au sens de la Convention par d'autres pays et qui prétendent craindre d'être persécutés dans le pays en question devraient-ils être autorisés à revendiquer le statut de réfugié au Canada? Ce problème préoccupait les membres de notre Comité.

Après avoir lu le compte rendu des débats de l'autre endroit, je crois comprendre que le Ministre nous a rappelé, au sinon cours de l'allocation à laquelle vous avez fait allusion, du moins à d'autres occasions, l'article 53 de la loi. Lorsqu'un agent d'immigration principal devra trancher une situation de ce genre, il n'expulsera pas le demandeur avant d'avoir consulté des hauts dirigeants de l'administration centrale et le Haut Commissariat pour les réfugiés, afin de déterminer si la personne serait exposée ou non à un risque une fois revenue dans le premier pays d'asile. De fait, à mon avis, le Ministre a



[Text]

Would it be helpful if procedures were spelled out as to how you work together? Is that a good example of how you work together? Do you think it would be helpful if, in the report of this committee, we comment on how that kind of collaboration is, in a sense, an administrative safeguard?

That would not require an amendment to the bill but it might be helpful if this committee made such a comment to underscore an administrative safeguard.

**Mr. Chiefeke:** Mr. Chairman, we will be working closely with the minister's office on the question of refugees recognized elsewhere coming to Canada. We addressed that question in our statement last summer.

There must be bilateral agreements—even multilateral—before such measures are taken. We want to emphasize that people, even if they have been recognized elsewhere, should not be returned if they are genuine refugees fleeing persecution in their country of asylum.

What is happening in Germany is frightening. I mention Germany because it is happening now.

We do not encourage that kind of move in the UNHCR, but if people flee their country of asylum, provisions should exist so that they are heard and not returned arbitrarily. In participating in the training exercise, we will do our best to ensure that such an effort is successful.

I can assure you that we have discussed this question at different intervals with the officials of the minister's office. We are still working on it. It is a long process. We cannot say we have agreed we will do it and then stop there. It is an ongoing process. We must continue to forge ahead because the situation is changing, as I said earlier, from month to month and country to country. It all depends on where the refugees are coming from.

I mentioned Germany. If someone comes from Germany today and tells us that he fled because of A, B, or C reasons, he must be heard. There may be a valid reason.

**The Chairman:** With that, on behalf of the members of this committee, I again thank you, Mr. Chiefeke, for returning to our committee. I would congratulate you on your new responsibilities and wish you well in your undertakings.

[Traduction]

raison de dire que l'article 15 s'applique à ce genre de situation.

Serait-il utile de bien définir la façon dont vous devriez collaborer? Est-ce là un bon exemple de votre collaboration? Croyez-vous qu'il serait utile que, dans le rapport, les membres de votre comité soulignent que ce genre de collaboration représente en quelque sorte une garantie administrative?

Cela ne nous obligerait pas à modifier le projet de loi; cependant, notre Comité devrait peut-être formuler ce genre de remarques dans son rapport pour mettre l'accent sur une garantie administrative.

**M. Chiefeke:** Monsieur le président, nous collaborerons étroitement avec le Cabinet du Ministre au sujet des personnes qui se sont vus attribuer le statut de réfugié par un autre pays et qui revendiquent le même statut au Canada. Nous avons abordé cette question lorsque nous avons témoigné l'été dernier.

Ce genre de mesures ne peuvent être prises avant que l'on ait conclu un accord bilatéral, voire plurilatéral. Nous tenons à souligner que, même s'il a obtenu le statut de réfugié ailleurs, un demandeur ne devrait pas être renvoyé, s'il est un réfugié authentique qui s'est enfui du pays qui lui avait accordé l'asile parce qu'il y était persécuté.

La situation actuelle en Allemagne est terrifiante. Je fais allusion à l'Allemagne, parce que les choses s'y passent maintenant.

On devrait mettre en place des dispositions à l'intention des personnes qui s'enfuient de leur pays d'asile, et ce, même si le Haut Commissariat pour les réfugiés n'encourage pas ce genre de démarche, de façon à ce qu'on entende leur cause, plutôt que de les renvoyer arbitrairement. Si nous participons au programme de formation, nous ferons de notre mieux pour garantir la réussite de cette initiative.

Je peux vous assurer que nous avons discuté de cette question à diverses reprises avec les dirigeants du Cabinet du Ministre. Nous l'étudions toujours. Nous devons y mettre le temps. Nous ne pouvons pas dire que nous avons convenu d'intervenir, sans plus. Nous devons persister. Nous devons continuer de progresser, parce que, comme je l'ai déjà dit, la situation évolue au fil des mois et d'un pays à l'autre. Tout dépend du pays de provenance des réfugiés.

J'ai parlé de l'Allemagne. Si un Allemand arrive au Canada aujourd'hui et nous dit qu'il a fui son pays pour une raison quelconque, nous devons l'écouter. Il est susceptible d'avoir une raison valide.

**Le président:** Cela dit, Monsieur Chiefeke, je tiens à vous remercier une fois de plus, au nom des membres de notre Comité, d'être revenu témoigner devant nous. Je vous félicite de votre nouvelle nomination et vous souhaite le plus grand des succès.

## [Text]

We would also congratulate Mr. Troeller, of course. Given what we have discussed this evening, it will be important for us to see the representative of the United Nations High Commissioner for Refugees in Canada having an important working relationship with the government.

Colleagues, we stand adjourned until 3 p.m. tomorrow afternoon when Mr. Fairweather will be one of our witnesses.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, December 9, 1992

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-86, to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 3.45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I will call the meeting to order. This is the 29th meeting of the committee, and the second meeting of the committee for its examination of Bill C-86 and carrying out our study pursuant to the order of reference that the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

Honourable senators, this afternoon we have as witnesses the Honourable Bernard Valcourt, the Minister of Employment and Immigration. After the minister, we will hear from Mr. Gordon Fairweather, the former chairman of the Immigration and Refugee Board.

Au nom de mes collègues, monsieur le ministre, j'aimerais vous souhaiter la bienvenue à notre comité et vous inviter à commencer avec une déclaration.

**L'honorable Bernard Valcourt, ministre de l'Emploi et de l'Immigration:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Nous avons formellement entrepris il y a cinq mois le processus permettant d'adapter la *Loi sur l'immigration du Canada* aux réalités des années 90. Mais en fait, l'adaptation avait commencé bien avant cette date.

Seize ans après que les derniers changements importants aient été faits à notre loi sur l'immigration, l'histoire de l'immigration au Canada entre dans une nouvelle ère, une ère qui met à l'épreuve notre capacité d'assurer que ce programme national vital continue de servir les meilleurs intérêts du Canada ainsi que de tous les Canadiens et Canadiennes.

Je crois que les modifications proposées dans le projet de loi C-86 trouvent cet équilibre et atteignent cet objectif.

## [Traduction]

Bien sûr, nous tenons également à féliciter M. Troeller. Étant donné nos discussions de ce soir, nous devons veiller à ce que le gouvernement collabore étroitement avec le représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés au Canada.

Chers collègues, nous suspendons nos travaux jusqu'à 15 h demain après-midi, lorsque nous entendrons, notamment, le témoignage de M. Fairweather.

Le comité suspend ses travaux.

Ottawa, le mercredi 9 décembre 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour examiner le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Voici la 29<sup>e</sup> réunion du comité, la deuxième où il est appelé à se pencher sur le projet de loi C-86 et à réaliser l'examen prévu dans l'ordre de renvoi visant le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, soit étudier le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Honorables sénateurs, les témoins que nous accueillerons cet après-midi sont M. Bernard Valcourt, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, ensuite, M. Gordon Fairweather, ancien président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

On behalf of my colleagues, Mr. Minister, I would like to welcome you to our committee and invite you to begin with a statement.

**Honourable Bernard Valcourt, Minister of Employment and Immigration:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. Five months ago we began the formal process of adapting Canada's Immigration Act to the realities of the 90s. But, in fact, that adaptation had begun long before then.

Sixteen years after the last adopted major changes to our Immigration Act, we have entered a new period in the history of immigration to this country — a period which challenges our ability to ensure that this vital national program continues to best serve the interests of Canada and all Canadians.

I believe the changes proposed in C-86 find that balance, and achieve that objective.



[Text]

Elles font appel à la tradition d'équité et d'ouverture qui caractérise l'approche du Canada face à l'immigration, mais elles répondent aussi aux besoins de la nation, aux besoins du pays, soit la nécessité d'assurer que les nouveaux arrivants contribuent à bâtir un Canada plus prospère.

Tout au long de ce processus législatif, j'ai été étonné. Ce qui m'a frappé, c'est le fait que personne n'a pris cause pour le statu quo. On sent bien qu'il est devenu nécessaire de modifier cette législation. Compte tenu des circonstances, nous n'avons pas le droit de ne rien faire, ce serait trahir la confiance de la population.

Cette reconnaissance générale des limites du statu quo a eu un effet remarquable sur une question de politique qui est si souvent polarisée et ballottée par les conflits et nous avons trouvé plusieurs terrains d'entente.

Monsieur le président, nous traversons (vous en êtes conscient, j'en suis certain) une époque particulièrement trouble. Peu de nations ont été épargnées par les effets de l'incertitude sociale et économique qui a balayé le monde. Le Canada a certainement eu sa part.

Aujourd'hui, un nombre sans précédent de personnes migrent à travers le monde à la recherche d'une vie meilleure. Sur une base quotidienne, ils mettent à l'épreuve l'efficacité de notre système d'immigration et d'accueil de réfugiés.

La loi actuelle sur l'immigration a été développée au milieu des années 70, à une époque où il était plus facile à certains égards de gérer notre système de sélection des immigrants, et où notre programme ne faisait pas l'objet des mêmes abus.

Mais les réalités des années 70 sont déjà passées à l'histoire. Le temps ne s'est pas arrêté. Aujourd'hui, le Canada fait partie d'un monde de plus en plus interdépendant. La mondialisation économique et l'émergence de nouvelles économies reposant sur la connaissance exigent que nous développiions une main-d'oeuvre hautement qualifiée. Pour y parvenir, nous devons tâcher d'attirer au Canada ceux et celles qui détiennent les capacités qui présentent les meilleures garanties pour notre prospérité. Toutefois, nous avons également la responsabilité d'offrir une protection à ceux qui tentent de fuir la persécution dans un monde qui semble parfois sans dessus-dessous. Nous avons aussi le devoir d'aider à la réunion des familles au Canada.

Nous n'avons pas changé les objectifs de base du programme depuis plus de 16 ans. Ceux-ci n'ont pas été touchés. Ces objectifs fondamentaux restent les mêmes: réunion des familles, protection des réfugiés et promotion du développement économique du Canada.

Mais il est devenu de plus en plus difficile d'atteindre ces objectifs dans le monde des années 90, quand les outils dont nous disposons datent des années 70. C'est pourquoi le projet de loi C-86 s'avère nécessaire.

[Traduction]

They build upon a tradition of fairness and openness that has come to characterize Canada's approach to immigration. But they also respond to our needs as a nation — our need to ensure that newcomers contribute to the building of a more prosperous Canada.

During this legislative process, I have been struck by the fact that no one has taken up the cause for the status quo. The need for change to this legislation is palpable. Inaction in these circumstances would be inexcusable — a betrayal of the public's trust.

This widespread acknowledgement of the shortcomings of the status quo has had a remarkable effect. On a policy issue so frequently buffeted by conflicting and polarized opinion, we have discovered a lot of common ground.

We live, Mr. Chairman, in particularly turbulent times. Few nations have been spared the effects of the social and economic uncertainty which has swept the globe. Canada certainly has not been insulated from its effect.

Today, unprecedented numbers of people are on the move in search of new beginnings. On a daily basis, they test the effectiveness of our immigration and refugee system.

Our current Immigration Act was developed in the mid-70s, at a time when, in some respects, it was easier to manage our immigration selection system and when abuse of our programs was less pervasive.

But the needs of the 70s are now history. Time has not stood still. Today, Canada is part of an increasingly interdependent world. Economic "globalization" and the emergence of new knowledge-based economies demand that we develop a highly skilled workforce. To do that, we must increasingly attract to Canada those with skills which best contribute to our economic prosperity. Yet, at the same time, we have a responsibility to offer protection for those who flee persecution in a world that sometimes seems like it has been turned upside down. Equally, we have an obligation to help families reunite in Canada.

We have not changed the basic objectives set for this program more than 16 years ago. Those fundamental objectives are still: to reunite families, to protect refugees and to promote Canada's economic development.

But it has become increasingly difficult to meet those objectives in the world of the 90s using the tools of the 70s. That is why we need Bill C-86.

## [Text]

Lorsque j'ai déposé ce projet de loi en Chambre en juin dernier, j'ai indiqué qu'il contenait des améliorations dans trois secteurs clés.

Premièrement, il nous permettra de sélectionner plus efficacement ceux et celles qui viennent au Canada en améliorant notre gestion du nombre et des catégories d'immigrants. Notre objectif est bien simple, monsieur le président. Nous voulons nous assurer que l'immigration continuera de contribuer au développement social et à la prospérité économique du Canada.

Deuxièmement, le projet de loi nous aidera à mieux protéger la société canadienne grâce à des changements qui contribueront à resserrer les mesures de contrôle et d'application de la loi. Cela nous permettra de mieux défendre l'intégrité du système d'immigration et d'accueil des réfugiés et de protéger les Canadiens et les Canadiennes de ceux ou celles qui voudraient abuser de nos programmes ou violer nos lois.

Troisièmement, nous poursuivrons la rationalisation du processus de détermination du statut de réfugié afin d'améliorer le rendement d'un excellent programme au moyen, notamment, de décisions justes rendues rapidement.

Depuis que ce gouvernement est en place, nous avons conçu l'immigration comme une partie intégrante de nos programmes économiques et sociaux. Depuis 1984, nous avons graduellement augmenté le niveau général du nombre d'immigrants et nous avons étendu les services qui visent à intégrer les nouveaux arrivants au Canada.

Depuis 1984, l'immigration au Canada a pratiquement triplé. Comme je l'ai annoncé vendredi dernier, le Canada se prépare à admettre 250,000 immigrants en 1993. Ce niveau record signifie que le Canada accueille plus d'immigrants per capita que n'importe quel autre pays au monde. Il n'y a pas de pays au monde où il y a un taux d'immigration per capita de la population domestique qui soit plus grand que celui du Canada.

Furthermore, over the last 17 years, Canada has resettled more refugees on a per capita basis than any other western country, except Sweden.

Bill C-86 is an affirmation of the essential nation-building role played by immigration. It is designed to ensure the program continues to meet the needs of both the nation and the newcomers.

During the five months of debate on these proposals, various concerns have been raised by a wide variety of interest groups about the implications and impacts of the proposed changes. Most were raised out of genuine concern, a few were raised to score easy debating points. Regardless, we have listened to all those interventions with care.

## [Traduction]

When I tabled this legislation last June I indicated that the Bill contained improvements in three key areas.

First, it will give us the opportunity to more effectively select those who come to Canada, by improving the way in which we manage the categories and numbers of immigrants. Our objective is quite simple. We want to ensure that immigration continues to contribute to Canada's social development and economic prosperity.

Second, the Bill will help us better protect Canadian society through changes which tighten up enforcement and control measures. It will enable us to better defend the integrity of the immigration and refugee system and protect Canadians from those who abuse our programs or break our laws.

And third, we will further streamline the refugee determination system in order to improve the effectiveness of an excellent program, with fair decisions rendered quickly.

From the outset of this government's term in office, we have viewed immigration as an integral element of our economic and social agenda. Since 1984, we have gradually increased the overall level of immigration and expanded the services with which to integrate newcomers into life in Canada.

Since 1984, immigration to Canada has virtually tripled. As I announced last Friday, Canada will accept 250,000 immigrants in 1993. This record means Canada welcomes more immigrants on a per capita basis than any other country in the world has an immigration rate per capita of the domestic population greater than that of Canada.

De plus, depuis 17 ans, le Canada est le pays qui a accueilli le plus grand nombre de réfugiés par habitant en Occident, à l'exception de la Suède.

Le projet de loi C-86 affirme le rôle essentiel que joue l'immigration dans l'édification d'une nation. Il est conçu de manière à ce que le programme continue à répondre aux besoins de la nation et aussi des nouveaux arrivants.

Au cours du débat qui a eu lieu sur ce projet de loi, débat qui a duré cinq mois, il y a tout un éventail de groupes d'intérêts qui ont soulevé leurs préoccupations quant aux effets des modifications proposées. La plupart des intervenants étaient vraiment inquiets, quelques-uns cherchaient à marquer des points faciles. Quoiqu'il en soit, nous avons prêté une oreille attentive à toutes les interventions.



*[Text]*

In some cases those concerns were unfounded. In other instances the concerns identified ambiguities in the legislation or unintended complications.

I believe, Mr. Chairman, that we have responded to those concerns in a responsible way throughout this process of legislative review. We have examined the various criticisms and explored the many proposals suggested to us through the committee system of Parliament. In reply we have tabled amendments which clarify and enhance the qualities of this bill.

Mr. Chairman, the report of this committee was given careful consideration by the House of Commons committee and by the government in deciding to introduce amendments to Bill C-86.

In some cases we accepted the specific recommendations of this committee. In others we sought to address the concerns in different ways.

In its report, this committee expressed views with respect to almost 30 issues. I would like to take the opportunity today to address each of those issues.

First, with respect to eligibility to make a refugee claim, the government paid special attention to the advice of the former chairman of the Immigration and Refugee Board, Mr. Gordon Fairweather. You will recall that you quoted him in your report as stating:

... if the decision is purely administrative—that is to say, if the criteria are clear cut, with no room whatsoever for subjective interpretation—then I see no potential for abuse or error.

Mr. Chairman, let me assure you that the criteria are clear cut; there is no room for subjective interpretation.

As you also noted in your report, Mr. Fairweather went on to say that decisions on judgment and interpretation should be made by those most qualified. I agree with Mr. Fairweather. That is why, if the senior immigration officer cannot establish the facts, if it cannot be readily determined that a claim falls within one of five clearly defined exceptions, the claimant is eligible to have the claim assessed by the IRB.

It is not whether a decision is positive or negative which should determine who the decision-maker should be, but the nature of the decision. That is why Bill C-86 provides that straightforward factual decisions on eligibility are made by senior immigration officers and more complex decisions, such as those relating to admissibility, are forwarded to an adjudicator.

*[Traduction]*

Dans certains cas, les préoccupations étaient sans fondement. Dans d'autres encore, on a fait ressortir des cas où le projet de loi était une source d'ambiguïtés ou de complications imprévues.

À mon avis, monsieur le président, nous avons réagi de manière responsable à ces interventions tout au long du processus d'examen législatif. Nous avons examiné les diverses critiques et exploré les nombreuses propositions formulées à l'intention des comités du Parlement. Par la suite, nous avons proposé dans les formes les modifications nécessaires pour préciser le projet de loi et l'améliorer.

Monsieur le président, le comité de la Chambre des communes et le gouvernement ont examiné soigneusement le rapport du présent comité avant de décider de proposer des modifications visant le projet de loi C-86.

Dans certains cas, nous avons accepté les recommandations particulières du comité. Dans d'autres encore, nous avons cherché à régler un problème d'une autre façon.

Dans son rapport, le comité s'est prononcé sur presque 30 questions. J'aimerais prendre le temps aujourd'hui d'aborder chacune d'entre elles.

Premièrement, pour ce qui touche la recevabilité des demandes de statut de réfugié, le gouvernement a prêté une attention particulière aux conseils de l'ancien président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, M. Gordon Fairweather. Vous vous rappelez peut-être l'avoir cité dans votre rapport:

... si la décision est purement administrative, c'est-à-dire que les critères ne portent aucunement à équivoque et ne laissent place à aucune interprétation subjective, je ne vois pas où il y aurait possibilité d'abus ou d'erreur.

Monsieur le président, permettez-moi de vous rassurer: les critères ne portent aucunement à équivoque et ne laissent aucune place à une interprétation subjective.

Comme vous l'avez aussi fait remarquer dans votre rapport, M. Fairweather a ajouté qu'il fallait confier aux personnes les plus compétentes le soin de prendre des décisions qui se fondent sur le jugement et l'interprétation. Je suis d'accord avec M. Fairweather. Voilà pourquoi le demandeur a le droit de s'adresser à la CISR si l'agent principal ne peut établir les faits, s'il n'est pas possible de conclure illico que la revendication est visée par l'une des cinq exceptions qui sont clairement définies.

C'est en songeant à la nature de la décision et non pas à l'éventualité qu'elle soit favorable ou défavorable qu'on doit déterminer à qui la décision revient. Voilà pourquoi le projet de loi C-86 saisit l'agent principal des affaires simples et factuelles concernant la recevabilité d'une demande et un arbitre, instance quasi-judiciaire, des questions plus complexes,

[Text]

cator to be considered in a quasi-judicial setting. Decisions on refugee status are of course made by the IRB.

We have reflected a lot on this, but it would be not be an effective use of resources, we submit, to refer straightforward decisions on eligibility to a quasi-judicial tribunal as this committee suggested. This is not only a matter of administrative convenience, Mr. Chairman. It is also meant to avoid the build-up of backlogs, a problem that I am determined to avoid. In the previous system, we all remember what people had to go through in terms of the effect of backlogs. In the end it is those who need our protection who suffer from backlogs. We have to avoid that.

On the SIO, that is the position we have taken.

Some people seem to be mixed up, Mr. Chairman. The general rule is that they are all eligible—every one is eligible. If for any reason, in terms of those five clear-cut instances the decision cannot be made, then the general rule is eligibility. Thus, a problem in that regard is not posed.

On the matter of return to prescribed safe countries: I agree entirely with this committee's report that returning a claimant to another country without a guarantee of admissibility, risks putting the claimant in orbit and is unacceptable. That is why section 41.03 of the act as amended by Bill C-86 explicitly provides that if a person cannot be returned to a country that has been prescribed for the purpose of sharing responsibility for the examination of refugee claims, the person will be eligible to make a claim in Canada.

It is therefore not necessary that there be a bilateral or multilateral agreement on responsibility sharing to ensure that returned claimants are not put in orbit. Nevertheless, my intention is that the prescribing of a country be based on an agreement with Canada. That is how we intend to proceed. It has been our stated intention.

The government has concluded that this is a matter of foreign relations and is best dealt with in policy rather than legislation. Let me remind the committee that international understanding of the concept of shared responsibility for determination of refugee claims is steadily growing. There is increased recognition that no one country can go it alone.

The UNHCR—and I understand the Director for the Western Hemisphere was with you last night—acknowledges that with appropriate safeguards, Canada could return refugee

[Traduction]

notamment en ce qui concerne l'admissibilité. La détermination du statut de réfugié revient, bien sûr, à la CISR.

Après mûre réflexion, nous en sommes venus à la conclusion que le fait de confier les décisions simples sur les questions de recevabilité à un tribunal quasi-judiciaire, comme le comité le propose, ne représenterait pas une utilisation efficace des ressources à notre disposition. Ce n'est pas seulement une question de commodité sur le plan administratif, monsieur le président. Il s'agit aussi d'éviter l'accumulation des dossiers, problème que je suis décidé à éviter. Nous nous souvenons tous de ce que les gens ont dû vivre auparavant en ce qui concerne cet arriéré. Au bout du compte, c'était ceux qui avaient besoin de notre protection qui souffraient de l'arriéré. Nous devons éviter cette situation.

Quant à l'agent principal, c'est là la position que nous avons adoptée.

Certaines personnes semblent confuses, monsieur le président. En règle générale, tout le monde a le droit d'entreprendre la démarche. S'il n'est pas possible de prendre les décisions, pour quelque raison que ce soit, compte tenu des cinq critères bien établis, c'est alors la question de l'admissibilité qui intervient en règle générale. Le problème ne se pose donc pas dans les circonstances.

À propos du retour à destination des tiers pays sûrs: je suis tout à fait d'accord avec le rapport du présent comité, c'est-à-dire que le demandeur qui est renvoyé dans un autre pays sans garantie quant à son admissibilité se trouve en quelque sorte «dans les limbes», ce qui est inacceptable. Voilà pourquoi l'article 41.03 de la Loi, tel qu'il est modifié par le projet de loi C-86, stipule que là où une personne ne peut être renvoyée dans un pays désigné aux fins du partage de la responsabilité à l'égard des demandes de statut de réfugié, elle a le droit de présenter une demande au Canada.

Il n'est donc pas nécessaire de conclure des ententes bilatérales ou multilatérales concernant le partage des responsabilités pour s'assurer que ces demandeurs ne se trouvent pas dans les «limbes». Néanmoins, mon idée est de désigner les pays qui s'entendent avec le Canada sur ce point. C'est de cette façon que nous avons l'intention de procéder. Nous avons d'ailleurs déclaré cette intention.

Le gouvernement a conclu que la question relève de la politique étrangère et qu'il est plus utile de l'aborder dans le contexte des politiques que dans celui d'une loi. Permettez-moi de rappeler au comité que les pays s'entendent de plus en plus sur la notion de responsabilité partagée en ce qui concerne la détermination du statut de réfugié. On reconnaît de plus en plus qu'un seul pays ne peut faire cavalier seul.

Le HCR—il paraît que vous avez accueilli le directeur responsable de l'Hémisphère occidental hier soir—admet que le Canada pourrait, moyennant certaines garanties, renvoyer les



*[Text]*

claimants to like-minded countries where a claimant first had an opportunity to such protection.

We are confident that in requiring that countries prescribed for the purpose of responsibility sharing comply with the non-refoulement article of the Geneva Convention relating to the status of refugees, we are offering adequate protection to refugee claimants. As I understand it, and I stand to be corrected, the former representative of the UNHCR in Ottawa, Mr. Chefeke, said just that when he appeared before this committee.

Monsieur le président, je voudrais toutefois rassurer ce comité sur sa proposition d'exiger des pays recommandés qu'ils déterminent les demandes sur la base de leur mérite. Tout accord bilatéral ou multilatéral prévoirait qu'une personne ait un accès complet pour la détermination d'une demande de réfugié. Je ne peux pas accepter la proposition d'exiger des pays recommandés qu'ils se soumettent aux principes canadiens de justice fondamentale. Cela me semble non nécessaire et même prétentieux de notre part. Je suis également prêt à reconnaître que les systèmes des autres pays sont équitables, même s'ils ne sont pas nécessairement identiques à ceux du Canada. Nous n'avons pas toute la vertu de la justice fondamentale seulement au Canada, sur la face du globe. Je crois que l'on se doit de le reconnaître.

Le comité a soulevé d'importantes questions en ce qui concerne la sécurité du demandeur dans le pays de retour. Le comité préconise qu'une personne qui déclare craindre la persécution dans un pays qui lui reconnaît déjà un statut de réfugié selon la Convention de Genève soit admissible dans le système canadien.

Si un demandeur déclarait craindre la persécution dans un pays qui a attribué le statut de réfugié, son cas serait révisé dans le contexte de la loi. Cela écarte la possibilité qu'un réfugié reconnu comme tel par la convention soit renvoyé vers un pays où la vie ou la liberté peuvent être menacées. Lorsque les faits suscitent le moindre doute (je souligne le moindre doute) la personne ne serait pas retournée au pays où la persécution est apparemment pratiquée mais elle serait autorisée à demeurer au Canada. C'est l'effet de l'article 53.

Ce comité également s'inquiétait de ce que ni la loi actuelle ni le projet de loi C-86 ne prévoyaient que les gens ne pouvant pas être retournés soient admissibles au statut de réfugié. En fait, ce n'est pas le cas. Le projet de loi C-86 prévoit que si une personne ne peut être retournée vers un pays de premier asile, elle sera admissible à faire une demande au Canada parce qu'elle ne sera pas inadmissible sous l'alinéa 46.01(1)a)3. Je le répète: si un demandeur n'est pas inadmissible, alors il sera admissible.

*[Traduction]*

revendicateurs dans les pays qui voient les choses du même oeil et où le revendicateur s'était d'abord réclamé de la protection du pays.

Nous croyons bien offrir une protection adéquate aux demandeurs en exigeant que les pays désignés aux fins du partage des responsabilités se conforment à l'article de non-refoulement de la Convention de Genève en ce qui touche le statut des réfugiés. Si je ne m'abuse, l'ancien représentant du HCR à Ottawa, M. Chefeke, a tenu ces propos justement quand il a comparu devant le présent comité.

Mr. Chairman, I would like to reassure this Committee, however, with respect to their proposal that prescribed countries be required to agree to determine claims on their merits. Any bilateral or multilateral agreement would provide full access for the determination of a person's refugee claim. I cannot accept the proposal that prescribed countries be required to have a system complying with Canadian principles of fundamental justice. It seems to me unnecessary and arrogant. While I agree that Canada's system is outstanding, I am also prepared to admit that the systems of other countries are fair, even though they are not necessarily identical to those of Canada. Of all the countries on the face of the earth, we in Canada do not have a monopoly on fundamental justice. I believe we should recognize that fact.

The Committee raised some important issues with respect to the safety of the claimant in the country of return. The Committee's approach is that persons who claim to fear persecution in the country that has already recognized them as Convention refugees would be eligible to enter the Canadian system.

A claim of fear of persecution in a country which has granted refugee status would be reviewed in the context of section 53. This precludes removal of a Convention refugee to any country where life or freedom may be threatened. Where there is any doubt about the facts, and I emphasize the slightest doubt, the person would not be returned to the country of alleged persecution but would be allowed to remain in Canada. That is the effect of clause 53.

This Committee was also concerned that neither the current law nor the Bill provides that persons who cannot be returned are eligible to make a claim for refugee status. That is not, in fact, the case. Bill C-86 provides that if a person cannot be returned to the country of first asylum, the person *will* be eligible to make a claim in Canada because they will not be ineligible under 46.01(1)(a). And to repeat, if a claimant is not ineligible, he or she will be eligible.

## [Text]

The issue of the confidentiality of refugee hearings is one to which this committee and other witnesses paid considerable attention. The bill has now been amended in accordance with this committee's recommendations. Refugee hearings will be held *in camera*. The only exception is where there is an application for public access, in which case the hearing would be held in public if the board is satisfied that no one's life, liberty or security would be endangered.

Another area where the government gave careful consideration to the recommendation of this committee is that of split decisions. We remain convinced, however, that the credibility of claims from persons who destroy identity documents without valid reason, return to the country from which they allege persecution, or are nationals of a country which respect human rights, must be addressed. The requirement for an unanimous decision by two decision makers, where they have reasonable grounds to believe these conditions exist, provides a mechanism for addressing the credibility of the claim.

I want to stress that contrary to what this committee's report suggests, the refugee division does not need to be certain of a person's identity before making a positive decision. A positive decision must be made, if the decision makers are of the view that the person requires Canada's protection. They must do so even if they have reasonable grounds to believe the person has destroyed identity documents in their possession without valid reason.

The matter of appeals of decisions of the Immigration and Refugee Board is another area about which this committee made a recommendation which received careful study. However, the government remains convinced of the merits of the approach we have adopted. This approach involves appeal with leave to the Trial Division of the Federal Court on issues of law, and subsequent appeal to the Appeal Division in cases where there are matters of general importance. Combined with universal and transparent criteria for an administrative review of humanitarian and compassionate considerations, this approach is fair and expeditious. To provide for leave to appeal to the Appeal Division in all cases turned down by the Trial Division, which is in effect what this committee recommended, Mr. Chairman, is unnecessary and would lead to inordinate delays in decision making.

I refer the members of this committee to the testimony of Mr. Bowie, the Associate Deputy Minister of Justice. He noted, among other points, that in providing access to the appeal court in certain circumstances following an appeal to

## [Traduction]

Le présent comité et certains témoins ont accordé une attention considérable à la question de la confidentialité des audiences accordées aux réfugiés. Le projet de loi a été modifié d'après les recommandations du présent comité. Les audiences se tiendront à huis clos. Les demandes concernant la tenue d'audiences publiques donneront lieu à la seule exception permise, à condition que la commission soit convaincue que la vie, la liberté ou la sécurité d'une quelconque partie ne seraient pas menacées.

L'autre cas où le gouvernement a envisagé sérieusement la recommandation du présent comité a trait aux cas de dissidence. Nous demeurons tout de même convaincus qu'il faut s'attacher au fondement des demandes présentées par les personnes qui ont détruit leurs papiers d'identité sans motif valable, les personnes qui sont retournées dans le pays où elles prétendent avoir été persécutées et les ressortissants d'un pays qui respecte les droits de la personne. Les deux personnes chargées de la décision doivent s'entendre là où il est raisonnable de croire que les conditions décrites plus haut existent. Ainsi, il y a un mécanisme qui permet de faire la lumière sur le fondement de la demande.

Je tiens à souligner qu'à l'inverse de ce que le présent comité a affirmé dans son rapport, la Section du statut de réfugié n'est pas tenue d'établir avec certitude l'identité d'une personne afin de rendre une décision favorable. Elle doit rendre une décision favorable si «les décideurs» sont d'avis que la personne a besoin de la protection du Canada. Ces derniers doivent aussi prendre la même décision, même s'il est raisonnable de croire que la personne a détruit les papiers d'identité en sa possession sans motifs valables.

Autre recommandation du comité qui a fait l'objet d'une étude approfondie: la question des appels visant les décisions de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le gouvernement demeure toutefois convaincu des mérites de l'approche que nous aurons adoptée. Selon cette approche, les parties sont autorisées à en appeler devant la Section de première instance de la Cour fédérale pour ce qui touche les questions de droit et, par la suite, à la Section d'appel pour les questions d'importance générale. Conjugée à l'application des critères universels et transparents concernant l'examen par une instance administrative de demandes associées à des motifs humanitaires, cette approche demeure équitable sans faire traîner les choses. Autoriser des appels devant la Section d'appel pour toutes les décisions défavorables de la Section de première instance, ce qui équivaut à la recommandation du comité, monsieur le président, serait inutile et retarderait indûment les décisions.

Je renvoie les membres du présent comité au témoignage de M. Bowie, sous-ministre adjoint de la Justice. Entre autres, il a fait remarquer que la disposition prévoyant l'accès à la Cour d'appel dans certaines circonstances, à la suite d'un appel



*[Text]*

the trial court, Bill C-86 actually adds a level of appeal under current legislation. There is an appeal on leave only to the appeal court, with no further recourse.

In another area, however, that of the protection afforded with respect to eligibility and refolement in criminal and security cases, I agree entirely with the recommendations of this committee. Accordingly, clauses 46.01(1)(e) and 53 have been amended to require the minister to balance Canada's interest against the potential consequences to the individual before refusing eligibility or permitting removal in criminal and security cases.

As members of this committee are aware, a number of changes have been made to the inadmissibility provisions of the bill along the lines recommended by your report. Among the most important are those which specify that persons are inadmissible only when their acts or omissions are crimes, both in Canada and in the country in which they are committed. Amendments have also been made to review the scope of provisions which apply to past or current membership by an individual in organizations involved in criminal activities. The definition of terrorism has been removed from the legislation.

The government cannot, however, accept the recommendation of this committee with respect to clause 19(1)(k). My cabinet colleagues and I feel deeply that we have a responsibility to protect Canada and Canadians. We remain convinced that this provision can be an important tool. Moreover, the special procedures which apply in such cases, notably the explicit assessment of the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General, will ensure protection of the rights of the individual.

Maintenant, à propos des préoccupations exprimées par ce comité concernant l'imposition de termes et de conditions relatives aux fonctions et au lieu de résidence, les membres se rappelleront des modifications qui prévoient, dans certaines circonstances, que les termes et conditions peuvent varier. Et je voudrais rappeler au comité, monsieur le président, qu'en fait, une période limite de trois ans s'applique aux termes et conditions pendant laquelle les résidents permanents peuvent demander la citoyenneté. Donc, cela devrait donner le confort que cette préoccupation est adressée.

L'application rétroactive des règles est un autre champ pour lequel le comité a exprimé ses préoccupations. Je voudrais, monsieur le président, renouveler mon assurance aux membres que les règlements nécessaires pour mettre en application ces dispositions ne seront pas utilisés pour disqualifier

*[Traduction]*

interjeté auprès de la Section de première instance, représente un autre palier où il est désormais possible d'en appeler grâce au projet de loi C-86. C'est la Cour d'appel qui est saisie du dernier appel autorisé. Il n'y a plus d'autre recours possible.

Sur un autre point, soit la protection accordée dans les affaires de criminalité et de sécurité pour ce qui touche la recevabilité des demandes et le refolement des demandeurs, je suis tout à fait d'accord avec les recommandations du comité. Par conséquent, l'article 46.01(1)e) et l'article 53 ont été modifiés pour que le Ministre puisse trouver le juste équilibre entre, d'une part, les intérêts du Canada et, d'autre part, les conséquences possibles pour la personne visée, avant de conclure à l'irrecevabilité d'une demande ou d'autoriser le renvoi dans les affaires de criminalité et de sécurité.

Comme les membres du présent comité ne sont pas sans le savoir, plusieurs modifications ont été apportées aux dispositions visant la non-admissibilité, dans le même ordre d'idées que ce qui avait été recommandé dans votre rapport. Parmi les modifications les plus importantes, il faut noter celles où la personne est déclarée non admissible seulement si ses actes ou si ses omissions constituent des infractions criminelles à la fois au Canada et dans le pays où elles ont été commises. De même, le législateur a modifié l'étendue des dispositions concernant l'appartenance, actuelle ou passée, à une organisation qui s'adonne à des activités criminelles. La définition du terrorisme a été supprimée.

Par contre, le gouvernement ne peut accepter la recommandation du comité en ce qui concerne l'alinéa 19(1)k). Nous avons la conviction profonde, mes collègues au Cabinet et moi-même, que nous avons la responsabilité de protéger le Canada et les Canadiens. Nous demeurons convaincus que cette disposition demeure un outil important. En outre, les dispositions particulières qui s'appliquent dans de tels cas, notamment l'évaluation explicite du ministre de l'Emploi et de l'Immigration ainsi que du Solliciteur général, garantira la protection des droits individuels.

In view of the concerns expressed by this Committee with respect to the imposition of terms and conditions related to occupation or places of residence, members will be aware of the amendments which have provided for and in certain circumstances require, that terms and conditions be varied. And I would like to remind the Committee that in fact an effective time limit of three years exists on terms and conditions in that permanent residents are eligible to apply for citizenship at that time. This should therefore provide comfort that this concern has been addressed.

The retroactive application of the rules is another area about which this Committee expressed concern. I would like to reassure members that the regulations necessary to affect these provisions will not be used to disqualify applicants to whom we have made a commitment. However, if immigration is to

*[Text]*

des demandeurs envers qui nous nous sommes engagés. Ceux envers qui nous avons des engagements, nous allons les respecter. Toutefois, si on s'entend que l'immigration doit contribuer, dans la plus grande mesure du possible, à la prospérité du Canada, les gouvernements doivent être capables, par exemple, de décider que des demandes d'immigrants pour travailler dans des industries dont les employés se sont retrouvés brusquement sans emploi ne nécessitent pas d'examen. Si on sait déjà qu'il y a une surabondance, que l'on a une foule de travailleurs dans un secteur donné, qui ont déjà les compétences, pourquoi ne pas autoriser les gouvernements à pouvoir contrôler l'immigration de ces personnes, parce qu'en réalité, on n'en a pas de besoin.

Mr. Chairman, I have attempted to indicate why the government responded as it has to the recommendations of this committee. However, before speaking of other matters, I would like to express my appreciation to this committee and, in particular, to its chair, Senator Kinsella, for bringing to our attention a problem in the existing legislation which we will be able to correct through C-86. As a result of this amendment, it will no longer be possible to prosecute refugee claimants under the Immigration Act or under the Criminal Code for the use of fraudulent documents. However, those involved in the production and distribution of fraudulent documents for the use of others will continue to be subject to prosecution.

This committee raised some additional concerns without making specific recommendations. I would like to comment on these briefly. With respect to the tabling in Parliament of agreements with other countries for the return of claimants, it is the government's view that insofar as parliamentary committees are masters of their own agendas and since the prescribing of countries with which we have agreement is accomplished by regulation, the opportunity already exists for such a review. Therefore, I do not share the concern of the committee about the ability of a person in an inquiry to make a claim to refugee status. The bill provides such an opportunity in subsection 44(3).

As members of this committee may know, the provisions of the bill relating to review of detention have been amended to provide for an additional review within seven days of the initial 48-hour review. The government remains committed to the view that landing should not be granted until the refugee has provided satisfactory identity documents. The 1951 Geneva Convention does not oblige a country to offer permanent residence to those who seek our protection. In fact, Canada is one of the few countries which does so. It is reasonable that people who will be eligible to become citizens should satisfy us as to their identity.

*[Traduction]*

contribute to the greatest extent possible to Canada's prosperity, governments must have the ability, for example, to decide that applications from immigrants to work in industries whose employees suddenly find themselves unemployed need not be considered. If we know in advance that there is a surplus, that we have a mass of workers in a given sector who already have the skills, why not authorize governments to control the immigration of those persons because, in reality, we do not need them.

Monsieur le président, j'ai essayé d'indiquer pourquoi le gouvernement a réagi de cette façon aux recommandations du comité. Par contre, avant d'aborder d'autres questions, je tiens à exprimer mon appréciation aux membres du comité et à vous en particulier, monsieur le président. Vous avez porté à notre attention un problème que nous allons pouvoir corriger à l'aide du projet de loi C-86. Du fait de la modification apportée à ce sujet, il ne sera plus possible de traduire en justice les revendicateurs du statut de réfugié par application de la Loi sur l'immigration ou du Code criminel là où il y a eu usage de documents contrefaits. Toutefois, il demeurera possible de poursuivre quiconque produit des faux ou les distribue à un tiers.

Le comité a soulevé d'autres préoccupations sans faire de recommandations précises. J'aimerais en toucher un mot. Pour ce qui touche le dépôt au Parlement d'ententes conclues avec d'autres pays concernant le retour de revendicateurs, le gouvernement est d'avis que dans la mesure où les comités parlementaires peuvent régler leurs programmes à leur façon et que la désignation des pays se fait par réglementation, il est déjà possible de procéder à un tel examen. Par conséquent, je ne suis pas d'accord avec le comité quant à la possibilité pour une personne de revendiquer le statut de réfugié au cours d'une enquête. C'est prévu au paragraphe 44(3).

Comme les membres du comité le savent peut-être, les dispositions du projet de loi en ce qui touche l'examen sur la mise sous garde ont été modifiées de manière à permettre d'autres enquêtes dans les sept jours suivant l'enquête initiale de 48 heures. Le gouvernement tient toujours au principe selon lequel le droit d'établissement ne devrait pas être accordé tant et aussi longtemps que le réfugié n'a pas présenté des papiers d'identité jugés satisfaisants. La Convention de Genève de 1951 n'oblige en rien un pays à offrir la résidence permanente à ceux qui cherchent à obtenir sa protection. De fait, le Canada est l'un des rares pays à le faire. Il est raisonnable pour nous de vouloir nous assurer de l'identité des personnes qui deviendront des citoyens canadiens.



*[Text]*

The requirement that a judge set an early date for a hearing has been considered by the Department of Justice and representatives of the Federal Court and has been found acceptable. This change will go some way to ensuring more timely consideration of cases by the court, a goal I am sure members of this committee share.

In response to concerns from some groups, C-86 has been amended to deal with the appeal rights of war criminals who have had their citizenship revoked—where immigration fraud leads to citizenship, loss of citizenship leads to loss of permanent resident status.

I am confident this committee supports the changes which have been made to the provisions relating to permanent resident status. Once the permanent resident card becomes available, it will be possible for a permanent resident to travel to and from Canada freely. Status will be assured as long as the person ordinarily resides in Canada. Should the person lose the card abroad, it can be reissued and in those rare cases where a reissuance is refused, the person has a right to an appeal. Anyone who presents themselves at a port of entry and claims to be a permanent resident will have the right to an inquiry in Canada.

With respect to medical issues, the government has concluded that it was appropriate to make explicit the fact that the views of medical officers should be relevant only to matters in their area of expertise. We have dealt with this. "Excessive demand" will be more explicitly defined in the regulations following consultation with the provinces in order that it adequately reflects changing circumstances with respect to the availability and cost of services. It will interest the committee to know that cases refused on medical grounds are currently reviewed by a committee, which includes a representative of the disabled community.

By providing for the issuance of certificates of departure by visa officers outside Canada within the specified period, a mechanism has been provided to allow people to show that they did leave Canada, which was a matter of concern to this committee.

As I am sure members of this committee are aware, the bill provides for stays of removal of seven days or more in all cases except where a refugee claimant has been found to be ineligible by reason of having come from a country with which Canada has an agreement for sharing responsibility for refugee determination. In this situation the person is guaranteed access to a refugee determination process.

*[Traduction]*

Le ministère de la Justice et les représentants de la Cour fédérale ont étudié et jugé acceptable l'obligation pour un juge d'établir la date de l'audience dans un proche avenir. Cela permettra de s'assurer dans une certaine mesure qu'un tribunal se penchera sur la question dans un délai raisonnable, objectif que partagent les membres du comité, j'en suis sûr.

En réponse aux inquiétudes formulées par certains groupes, le projet de loi C-86 traite du droit d'appel des criminels de guerre dont la citoyenneté a été révoquée—là où le demandeur devient citoyen canadien parce qu'il a fraudé l'immigration, la perte de citoyenneté conduit à la perte du statut de résident permanent.

Je suis sûr que le comité est en accord avec les modifications qui ont été proposées en ce qui touche les dispositions concernant le statut de résident permanent. Une fois que la carte de résident permanent sera disponible, il sera possible pour un résident permanent de circuler librement entre le Canada et l'étranger. Son statut sera garanti tant et aussi longtemps qu'il garde sa résidence habituelle au Canada. S'il devait perdre sa carte à l'étranger, les autorités pourront lui en émettre une autre, et dans les rares cas où elles refuseront, il aura le droit d'interjeter appel. Quiconque se présente à un point d'entrée et prétend être un résident permanent a le droit à une enquête au Canada.

Quant aux questions médicales, le gouvernement a conclu qu'il convenait de préciser que les opinions des médecins agréés sont pertinentes seulement en ce qui concerne les questions qui relèvent de leur domaine d'expertise. Nous avons réglé le problème. La notion de fardeau excessif sera définie avec plus de précision dans la réglementation, à la suite d'une consultation avec les provinces. De cette façon, on veut s'assurer qu'elle reflète les circonstances changeantes quant à la disponibilité et au coût des services. Le comité serait sûrement intéressé de savoir que les dossiers refusés pour des motifs médicaux sont actuellement soumis à l'examen d'un comité qui comprend une personne handicapée.

En prévoyant que les agents des visas puissent délivrer un avis d'interdiction de séjour à l'étranger dans le délai déterminé, le projet de loi permet aux gens de montrer qu'ils ont quitté le Canada, ce qui était un sujet de préoccupation pour le comité.

Comme les membres du comité le savent sans doute, le projet de loi prévoit un sursis de sept jours à l'exécution d'une mesure de renvoi dans tous les cas sauf celui où le revendicateur du statut de réfugié est déclaré non admissible parce qu'il provient d'un pays avec lequel le Canada a conclu une entente concernant le partage des responsabilités en matière de détermination du statut de réfugié. Dans le contexte, il est garanti que la personne a accès à un processus de détermination du statut de réfugié.

*[Text]*

From the outset, our objective has been to bring greater fairness and balance to our immigration and refugee programs to accelerate processing times, to reunite immigrant refugee families more quickly and to defend the integrity of the programs. Yet some critics and observers have charged that we are rushing the legislation through the house. They have charged that we are trying to avoid debate.

The record tells a different story. Since the bill was introduced five months ago, the all-party committee has spent 74 hours examining the bill. Most bills receive between 20 and 40 hours of study. In fact, of the 73 bills passed by the House of Commons since May of 1991, I am only aware of two other bills which have been studied longer by committee.

During the study of Bill C-86, more than 110 witnesses appeared before the special legislative committee and still others submitted written briefs. In turn, this Senate committee heard still more witnesses. By the time third reading was completed two weeks ago, C-86 had been debated in the house for more than 20 hours, well above the average time set aside for debate.

Delay is in no one's best interest. It certainly does not serve the interests of the immigrant and the refugee families caught in the tangle of the system that is waiting to be streamlined, those waiting to get on with their lives. It certainly does not serve the interests of the Canadian public who want us to move beyond the status quo and introduce the changes which will allow immigration to meet the challenges of the 1990s. Moreover, delay in passing this bill will cost Canadians as much as \$5 million a month.

Le but de ce projet de loi est d'assurer que le Canada puisse maintenir un système d'immigration et d'accueil des réfugiés qui soit juste, équilibré et efficace. Je crois que le travail des deux chambres du Parlement à ce jour nous a rapprochés de cet objectif.

Le grand défi consiste à gérer l'avenir tout en préservant les précieux acquis du passé, et garantir les leçons de compassion et de tolérance qui ont contribué à façonner notre identité comme nation dans la seconde moitié du vingtième siècle. C'est un héritage qui vaut la peine d'être préservé et c'est cet héritage que défend le projet de loi C-86.

Monsieur le président, j'attends vivement votre rapport ainsi que vos recommandations, maintenant que le projet de loi C-86 est soumis à votre attention.

Monsieur le président, je tiens à vous remercier.

*[Traduction]*

Depuis toujours, notre objectif est d'en arriver à des programmes plus équitables et plus équilibrés pour les immigrants et les réfugiés, d'accélérer le temps de traitement des dossiers, de réunir les familles d'immigrants et de réfugiés plus rapidement et de défendre l'intégrité des programmes. Certains critiques et certains informateurs nous accusent tout de même d'essayer de faire adopter le projet de loi à la hâte. Ils affirment que nous cherchons à nous dérober au débat.

La réalité est toute autre. Depuis que le projet de loi a été déposé à la Chambre il y a cinq mois, le comité multipartite l'a étudié pendant 74 heures. Dans la plupart des cas, l'étude d'un projet de loi prend entre 20 et 40 heures. De fait, parmi les 73 projets de loi qui ont été adoptés à la Chambre des communes depuis mai 1991, il n'y en a que deux autres qui, à ma connaissance, ont eu droit à une plus longue étude de la part d'un comité.

Au cours de l'étude qui a porté sur le projet de loi C-86, plus de 110 témoins ont comparu devant le comité législatif spécial. D'autres encore ont présenté des mémoires. À son tour, le comité du Sénat a accueilli d'autres témoins. Au moment où le projet de loi a été adopté en troisième lecture il y a deux semaines, il avait déjà été débattu à la Chambre pendant plus de 20 heures, ce qui est nettement supérieur à la durée qui est habituellement réservée à ces débats.

Il est dans l'intérêt de personne de retarder les choses. Cela ne sert certainement pas les intérêts des familles d'immigrants et de réfugiés qui évoluent dans le dédale d'un système qui doit être simplifié, qui attendent de reprendre le cours normal de la vie. Cela n'est certainement pas dans l'intérêt du grand public au Canada, qui veut que nous changions les choses et que nous apportions des modifications qui permettent à l'immigration de relever les défis des années 90. De plus, il pourrait en coûter cinq millions par mois aux Canadiens si l'adoption du projet de loi est retardé.

The purpose of this Bill is to ensure that Canada can maintain an immigration and refugee system that is fair, balanced and effective. I believe that the work of the two Houses of Parliament to date has brought us closer to that objective.

The great challenge is to manage the future while preserving what is most valuable from the past — safeguarding the lessons of compassion and tolerance which have helped shape our identity, as a nation, in the latter half of the Twentieth Century. It is a legacy well worth preserving — a legacy which C-86 defends.

Mr. Chairman, I look forward to your report now that Bill C-86 is before this Committee for your formal consideration.

Thank you, Mr. Chairman.



[Text]

**The Chairman:** Thank you very much Mr. Minister. As chairman of this committee, I have a fair degree of pride in the work of the committee and its pre-study of the subject matter. We have examined the record of the work that was done by you and your officials in looking at all the issues raised, by witnesses in the other place and by the report that we were able to put together. I think our committee is pleased that we have been able to help in the process of improving the bill in many ways. We have taken our approach to the matter seriously. We have done a fair examination. I think our members are comfortable with the content.

With the assistance of the other witnesses who we are going to appear, we will look at the bill and hope to report to the Senate without unnecessary delay. Members of the committee have a knowledge base of the subject matter and we are approaching our work in that vein.

If I might lead off colleagues, I do have one question for a little further explication.

In the last paragraph of page 8 of your notes, minister, there is a comment which I saw referred to in the proceedings of the debate at third reading, or perhaps it was in committee. It concerns those persons who would choose to go to a certain part of the country as a condition. They volunteer to do this, but the reference to the condition might be changed. I am glad you have accepted our suggestion that there be some flexibility if conditions change for that individual.

On the point that after three years, one can apply to be a Canadian citizen and therefore that gives an automatic capping of three years, are you referring to section 6 of the Charter of Rights and Freedoms? If you are, section 6 (2) speaks to every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident, so that these persons who have these conditions would have permanent residence status and therefore would have the Charter protection by section 6, unless of course section 1 was envisaged to get around there.

I am just wondering whether there might be a further explanation on that point.

**Mr. Valcourt:** You have raised a good point. You are right that a landed person has that protection under the Charter. We can go even further and look at the Singh decision regarding refugees, which refers to any person in Canada. So the advice we sought from the Department of Justice when we proposed this measure to make immigration relevant to all regions of Canada, was taken into account. The advice is that section 1 of the Charter gives us the necessary protection. We must not forget that these conditions are not imposed, but after three years they have the right to citizenship. The condition should

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le Ministre. À titre de président de ce comité, je suis assez fier des travaux qu'il a accomplis et de son étude préliminaire du sujet. Nous avons dressé le bilan du travail que vous avez accompli, vous et vos hauts fonctionnaires, à propos des questions qui ont été soulevées par les témoins, par les gens de l'autre endroit et dans le rapport que nous avons pu préparer. Notre comité est heureux, je crois, d'avoir pu aider à améliorer le projet de loi de bien des points de vue. Nous avons abordé la question avec sérieux. Nous avons procédé à un examen équitable. Je crois que nos membres sont contents de leur travail.

Avec le concours des témoins qui vont comparaître plus tard, nous allons étudier le projet de loi et, il est à espérer, faire rapport au Sénat, sans retard inutile. Les membres du comité connaissent déjà la matière. Nous abordons les travaux dans cette optique.

Si vous me permettez d'amorcer le débat, chers collègues, j'aimerais demander qu'on explique quelque chose un peu.

Au dernier paragraphe de vos notes, monsieur le Ministre, à la page 8, on trouve une observation que j'avais vue dans les délibérations de la troisième lecture ou peut-être en comité. Les personnes visées étaient celles qui désirent, à titre conditionnel, se rendre dans une région donnée du pays. Elles le font de leur gré, mais l'allusion à cette condition pourrait être modifiée. Je suis heureux que vous ayez accepté notre proposition, soit que les modalités devraient être plus souples et pouvoir tenir compte de l'évolution de la situation de la personne.

À propos du terme de trois ans, c'est-à-dire le moment où la personne peut demander la citoyenneté canadienne, ce qui fixe du même coup une limite à trois ans, faites-vous allusion à l'article 6 de la Charte des droits et libertés? Si c'est le cas, notons que le paragraphe 6(2) vise tous les citoyens du Canada et toutes les personnes qui ont le statut de résident permanent, de sorte que les personnes répondant à ces conditions auraient le statut de résidents permanents et, par conséquent, seraient protégées en vertu de l'article 6 de la Charte, à moins bien sûr que l'article premier ne serve à contourner le problème.

Je me demandais simplement s'il était possible d'avoir une explication un peu plus détaillée.

**M. Valcourt:** Vous avez soulevé un point intéressant. Vous avez raison: la personne qui a le droit d'établissement est protégée en vertu de la Charte. Nous pouvons aller plus loin et nous fier à l'arrêt *Singh* concernant les réfugiés, qui parle de toute personne au Canada. Nous avons donc tenu compte des conseils sollicités auprès du ministère de la Justice quand nous avons proposé cette mesure, afin que l'immigration réponde aux besoins de toutes les régions du Canada. Le conseil juridique est le suivant: l'article premier de la Charte nous donne toute la protection voulue. Il ne faut pas oublier que ces condi-

[Text]

not be longer than that because the objective of the person having settled in the community is met. Your point is a valid and good one, but the three years has to be understood. It just happens to be that this is the period after which you can apply for citizenship.

**Senator Marshall:** Chairman, if you would allow me, I think you should emphasize the point of pre-study to the minister. It is obvious from what the minister said, and the recommendations you made as a result of pre-study, that you have expedited the process.

The minister should be aware and tell his colleagues and cabinet that this process is a valuable one to save a lot of time. Hopefully, they will not be given the criticisms of the Senate about not working and sleeping when there is a job like this that can be done. It should be recognized by both houses.

**Mr. Valcourt:** I agree. We often hear casual remarks about the work of the Senate. This is a typical example of the Senate having done work here to improve a law of Parliament.

The benefit of the pre-study is obvious for anyone who cares to look. Some may want to play politics with this, but those who really care about Canada and the working of our institutions can point proudly to the work of this committee, the work of my department and the work of the government in answering it and having a product which is better for Canada.

**Senator Di Nino:** I wish to follow up on a comment made by the chairman relating to that class of immigrant that would be asked voluntarily—at least for a period of time in that part of the country involving the skills and knowledge of those people—to leave the country. Could those numbers be in excess of the limits established from time to time, or would they have to be within the established annual limits that this government will undertake?

**Mr. Valcourt:** It would have to be within that number.

**Senator Di Nino:** You do not foresee that particular time when there may be a need for particular skills? Does this legislation not give you the flexibility to exceed those limits if there is a need across the country for more.

**Mr. Valcourt:** Absolutely. That is why the minister is granted the power under the act to amend the plan. If we face a situation like this, we could do it for that or for other categories

[Traduction]

ne sont pas imposées. C'est plutôt que la personne a le droit de demander la citoyenneté au bout de trois ans. Le terme ne devrait pas être plus long parce que la personne sera établie dans la collectivité à ce moment-là: l'objectif est atteint. Votre point est très valable, mais il faut comprendre le pourquoi du terme de trois ans. Il se trouve simplement que c'est le moment où la personne peut demander la citoyenneté.

**Le sénateur Marshall:** Monsieur le président, permettez-moi de dire que vous devriez signaler au Ministre la raison d'être de l'étude préliminaire. Si l'on s'en tient aux propos du Ministre et aux recommandations formulées par ceux de l'étude préliminaire, il est évident que vous avez conduit les travaux à terme dans un délai raisonnable.

Le ministre devrait savoir que le processus est important et qu'il permet d'économiser beaucoup de temps. Il devrait le dire à ses collègues et aux membres du Cabinet. Il est à espérer qu'ils ne subiront pas les critiques habituellement dirigées contre le Sénat—ça ne travaille pas, ça dort—quand il y a du travail à faire, comme aujourd'hui. Les deux chambres devraient le reconnaître.

**M. Valcourt:** C'est juste. On entend souvent des remarques désobligeantes à propos des travaux du Sénat. Voici l'exemple classique d'un Sénat qui a permis d'améliorer une loi adoptée par le Parlement.

Les bienfaits de l'étude préliminaire sont évidents pour quiconque envisage la question. Il y en a qui voudront en faire une question politique, mais ceux qui se préoccupent vraiment du Canada et du fonctionnement de nos institutions peuvent être fiers des travaux du présent comité, des travaux de mon ministère et des travaux du gouvernement: on a répondu à l'appel et on est arrivé à quelque chose de mieux pour le Canada.

**Le sénateur Di Nino:** Je veux faire suite à ce que le président avait dit à propos de la catégorie d'immigrant qui serait appelé à quitter le pays de son propre chef—au moins pour un certain temps, en ce qui concerne la région où certaines compétences se trouvent déjà en excès. Ces chiffres pourraient-ils être supérieurs aux limites établies de temps à autre, ou encore faudra-t-il qu'ils demeurent dans les limites annuelles établies par le gouvernement?

**M. Valcourt:** Ce serait dans les limites établies.

**Le sénateur Di Nino:** Vous ne prévoyez pas une époque où certaines compétences deviendront peut-être nécessaires? Ce projet de loi vous donne-t-il la marge de manœuvre nécessaire pour aller au-delà de ces limites si jamais un besoin se présentait?

**M. Valcourt:** Absolument. C'est la raison pour laquelle il est prévu dans la loi que le ministre a les pouvoirs nécessaires pour modifier le plan. Nous pourrions intervenir dans une telle



[Text]

ries. Thus, we have that power. All we have to do is make that change and advise Parliament accordingly.

**Senator Di Nino:** The representative of the UNHCR addressed us yesterday. He talked about the excellent consultation and cooperation between your ministry and your departments with their organization. It was very apparent to us that they were satisfied with the bill, but they expressed a concern at the potential power of the SIO's, in particular as it relates to the safe third country. They used the situation in Germany today, as well as the situation in the U.S.A. today as it relates to Haitians. Will you comment on that?

**Mr. Valcourt:** As Mr. Chefeke testified, we have had close consultations with the UNHCR.

Canada is a world leader in terms of refugee determination processes. Our record speaks for itself. Talks are ongoing with many countries, some in Europe, and also in the United States. When we talk about the scope or power of the senior immigration officer, some people seem to forget that the rule of law is that if you apply to access the refugee determination system, you are eligible.

There are five conditions that an SIO can accept; requirements for acceptance of eligibility. First, has the refugee claimant been recognized as a Convention refugee in another country to which the complainant can be returned? The answer is either "yes" or "no". It is factual. The SIO does not have to exercise any judgment. For example, does the refugee come from a country prescribed by the Governor in Council? It is either a country that has been prescribed or it is not. There is no judgment call here.

Second, has the person been determined in Canada not to be a Convention refugee or not to be eligible for a claim? Again it is a factual thing that requires an answer of either "yes" or "no". Third, has the person already been determined to be a Convention refugee and therefore entitled to landing? Again, that is a factual of question.

We do not have any potential problems on that front. If, for one reason or another I have an SIO who cannot make that determination, then he cannot exclude that person access to the system because the rule is that you are eligible.

Concerning the third country, we indicated clearly it would be premised upon an agreement between Canada and the country. When we look at what is happening on the international scene and the will of the European countries, for example, those that signed the Dublin Convention; and the United

[Traduction]

situation, que ce soit pour cette catégorie ou pour une autre. Nous disposons de ce pouvoir. Nous n'avons qu'à apporter la modification voulue et à en aviser le Parlement comme il se doit.

**Le sénateur Di Nino:** Le représentant du HCR s'est adressé au comité hier. Il a parlé de consultation et de collaboration excellentes entre votre ministère et son organisation. Il nous a semblé très apparent que le projet de loi semblait satisfaisant aux yeux du HCR, mais il a exprimé une réserve quant au pouvoir possible de l'agent principal, particulièrement en ce qui touche le tiers pays sûr. À titre d'exemple, il a invoqué la situation qui a cours en Allemagne aujourd'hui, comme aux États-Unis pour ce qui touche les Haïtiens. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

**M. Valcourt:** Comme M. Chefeke l'a affirmé, nous avons collaboré étroitement avec le HCR.

C'est le Canada qui mène le pas dans le monde pour ce qui est du processus de détermination du statut de réfugié. Son excellence est reconnue. Il y a d'ailleurs des pourparlers à ce sujet avec un grand nombre de pays, certains en Europe et aussi aux États-Unis. En parlant de l'étendue des pouvoirs de l'agent d'immigration principal, certains semblent oublier la règle de droit qui s'applique: si vous demandez l'accès au processus de détermination du statut de réfugié, vous y avez droit.

L'agent principal doit vérifier cinq conditions pour voir si la demande est recevable. Premièrement, le demandeur est-il déjà considéré comme un réfugié au sens de la Convention dans un autre pays où il peut être renvoyé? La réponse est «oui» ou «non». Ce n'est pas une question de jugement pour l'agent principal. Par exemple, le réfugié provient-il d'un pays désigné par le gouverneur en conseil? C'en est un ou c'en n'est pas un. Il n'y a pas de jugement à appliquer dans ce cas.

Deuxièmement, a-t-il été déterminé au Canada que la personne n'est pas un réfugié au sens de la Convention ou que sa revendication n'est pas recevable? Encore une fois, c'est une question de fait: la réponse est «oui» ou «non». Troisièmement, a-t-il déjà été déterminé que la personne est un réfugié au sens de la Convention? À ce moment-là, elle serait admissible au droit d'établissement. Encore une fois c'est une question de fait.

À notre avis, il n'y a pas de problème à prévoir sur ce plan. Si l'agent principal ne peut en arriver à une conclusion pour quelque raison que ce soit, il ne peut exclure la personne car elle demeure admissible selon la règle.

À propos du tiers pays, nous avons précisé que le Canada et l'autre pays devraient avoir conclu une entente. Regardons ce qui se passe sur la scène internationale—la volonté des pays européens, par exemple, ceux qui ont signé la Convention de Dublin; et les États-Unis (nous sommes en négociation avec

*[Text]*

States—and we are in the process of talking with the United States in order to reach a possible agreement—why would these countries behave irrationally? This involves experience. They know that it is an international problem and not one country can go at it alone. It is important to manage this international issue and that we work together. Bilateral and multi-lateral negotiations will exist.

Of course I do not intend to sign such an agreement with Iran. I know that we could not.

**Senator Di Nino:** Do you feel that there is sufficient flexibility built into this system that if you found that we no longer wished to continue an agreement with a country with which we had signed an agreement, we could reasonably quickly eliminate that country if things changed?

**Mr. Valcourt:** That is provided for in the bill, yes.

**Senator Di Nino:** Yugoslavia would be an example.

**Mr. Valcourt:** That is right. You would not sign with Yugoslavia in the first place.

**Senator Di Nino:** No, but if we had signed one with Yugoslavia.

**Mr. Valcourt:** Let us take the United States as an example. All of a sudden they go awry. Of course there is more than flexibility; there is a legal foundation for us to withdraw from such an agreement.

On page 48 of the bill it states that the minister may, by order, suspend the application of paragraph 1(b) for such period or in respect of such classes of persons as may be specified in the order. We have that flexibility.

**Senator Di Nino:** I have other questions. If I have time perhaps I will ask them later.

**Senator DeWare:** Thank you for appearing before this committee. This was an enlightening presence for us. You have provided reasons why some of our amendments were rejected.

I had a matter brought to my attention by several organizations on community living. I suppose appeared before you concerning a disability clause being added to your bill. They are talking about the presence of disabilities, as is defined in the World Health Organization, not being considered a reason to expect demands on health and social services.

I wanted to bring this to your attention because they wanted to know why that could not have been added to the bill. Personally, I know of a case when I was in government in New Brunswick concerning a young girl who was paraplegic. Her father was working with Air Canada and was transferred to Manitoba. The Manitoba government was not going to accept that family into the country because of her disability until it

*[Traduction]*

les Américains à ce sujet)—pourquoi ces pays agiraient-ils de façon irrationnelle? L'expérience entre en jeu. Chacun sait que c'est un problème international, et aucun pays ne peut faire cavalier seul. Il est important de s'attaquer à ce problème international et de travailler ensemble. Il y aura des négociations bilatérales et multilatérales.

Bien sûr, je n'ai pas l'intention de signer une telle entente avec l'Iran. Je sais que nous ne pourrions pas le faire.

**Le sénateur Di Nino:** Croyez-vous avoir assez de marge de manoeuvre pour éliminer un pays de la liste rapidement en cas de changement, là où nous ne voulons plus être partie à une entente avec un pays?

**M. Valcourt:** Le projet de loi prévoit cette possibilité. Oui.

**Le sénateur Di Nino:** La Yougoslavie serait un exemple.

**M. Valcourt:** C'est juste. On ne conclurait pas à une telle entente avec la Yougoslavie de toute façon.

**Le sénateur Di Nino:** Non, mais si nous avions conclu une entente avec la Yougoslavie. . .

**M. Valcourt:** Prenons les États-Unis comme exemple. Disons que, tout à coup, tout s'effondre. Bien sûr que c'est possible. C'est plus que souple. Sur le plan juridique, nous avons le droit de nous retirer d'une telle entente.

À la page 48 du projet de loi, il est dit ce qui suit: le ministre peut, par arrêté, suspendre l'application de l'alinéa (1)b) soit pour une période donnée, soit à l'égard de catégories de personnes. Voilà en quoi c'est souple.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai d'autres questions à poser. Si le temps le permet, je les poserai plus tard.

**Le sénateur DeWare:** Merci de présenter un témoignage au comité. Vous précisez vraiment les choses. Vous avez expliqué pourquoi certaines de nos modifications étaient rejetées.

Il y a plusieurs organisations pour l'intégration communautaire qui ont porté une question à mon attention. Je suppose qu'elles se sont adressées à vous pour parler d'une disposition concernant les déficiences dans le projet de loi. Ces organisations affirment que les déficiences, telles qu'elles sont définies par l'Organisation mondiale de la santé, ne devraient pas être considérées comme imposant un fardeau aux services sociaux et de santé.

Je voulais porter ce fait à votre attention, car elles voulaient savoir pourquoi cela n'aurait pas pu être ajouté au projet de loi. J'ai connu moi-même, au moment où j'étais au gouvernement du Nouveau-Brunswick, le cas d'une jeune paraplégique. Son père, qui travaillait pour Air Canada, a été muté au Manitoba. Le gouvernement du Canada n'allait pas accepter que la famille entre au pays à cause de l'invalidité de la fille, jusqu'à



*[Text]*

was proven that the family was capable of handling all her paraplegic needs. She is now an interpreter working for the government of Manitoba.

I should like your comments on that type of situation. First, did this organization, the Community Living Organization, attend your committee? If so, have you discussed with them the reasons why it is not in the bill?

**Mr. Valcourt:** The Community Living Organization did not appear before the committee, but their concerns are shared by this government.

Bill C-86 changes the assessment of medical inadmissibility in two significant ways. It removes the perception that this section of the act was intended to exclude certain groups of people such as those with disabilities. It now focuses on the real issue: Protecting Canada's health care and social systems. You do not talk about disabled people any more; you talk about health care and social service systems.

The change also signals our intention to describe in regulations, not only the factors which make up excessive demands, but also the actual measures used in determining excessive demand on health or social services. We have proposed that a list of services in critical short supply in Canada and the criteria related to cost, be developed in consultation with the provinces.

Placing excessive demand criteria in the regulations will open these criteria to greater public scrutiny than currently exists. The option of putting these criteria in legislation, as suggested by some groups, was rejected on the grounds that it would be extremely difficult to change the criteria in response to improvements in the supply of services or advance in medical science. It is not because you have a big change that you change it all of a sudden in the act. This is a process, as we all know. That is why it was rejected.

Non-legislative steps are being taken to ensure that the assessment of services required by individual applicants is based on the most up-to-date knowledge in a particular field. We are currently seeking both; the expertise of the immigration medical review board by adding experts in fields related to persons with disabilities. That board is composed of physicians from across Canada to provide expert advice to immigration medical officers. These are the steps that are being taken with that in mind.

*[Traduction]*

ce que la preuve puisse être faite que la famille pouvait répondre à tous les besoins associés à son état. Elle travaille maintenant comme interprète au gouvernement du Manitoba.

J'aimerais avoir vos idées sur ce genre de situation. Premièrement, cette organisation, l'organisation pour l'intégration communautaire, a-t-elle comparu devant votre comité? Si c'est le cas, avez-vous discuté avec ses représentants de la raison pour laquelle cela ne se trouve pas dans le projet de loi?

**M. Valcourt:** L'Association pour l'intégration communautaire n'a pas comparu devant le comité, mais le gouvernement partage ses préoccupations.

Dans le projet de loi C-86, l'évaluation de cas de non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical est modifié de deux façons majeures. On n'a plus l'impression que cet article vise à exclure certains groupes de personnes, notamment les personnes déficientes. Maintenant, il porte vraiment sur la question pertinente: la nécessité de protéger le régime social et l'infrastructure sanitaire au Canada. On ne parle plus de personnes déficientes. On parle de régimes de soins de santé et de services sociaux.

Le changement montre également que nous avons l'intention de décrire, par règlement, non seulement les facteurs qui conduisent à un fardeau excessif, mais aussi des mesures réelles qui sont prises pour déterminer ce qui grèverait les services sociaux ou les services de santé. Nous avons proposé que l'on dresse, de concert avec les provinces, une liste des services dont il y a pénurie critique au Canada ainsi que des critères associés à leur coût.

Si les critères à l'égard du «fardeau excessif» sont inscrits dans la réglementation, le grand public y aura mieux accès qu'à l'heure actuelle. L'idée de les intégrer à la loi, comme certains groupes l'ont proposé, a été rejetée, car il serait extrêmement difficile de les changer là où il n'y a plus pénurie dans un service donné ou s'il y a une progression notable d'une science médicale. Même si les choses évoluent de façon importante, il n'est pas nécessaire de tout changer dans la loi. C'est un processus, comme nous le savons tous. Voilà pourquoi l'idée a été rejetée.

Nous prenons des mesures non législatives pour nous assurer que l'évaluation des services nécessaires pour un demandeur particulier se fonde sur les plus récentes données dans le secteur déterminé. Nous faisons actuellement des efforts d'un côté comme de l'autre: le Comité d'étude des résultats de l'examen médical de l'Immigration comptera désormais des spécialistes de domaines associés aux personnes déficientes. Le comité se compose de médecins venant de toutes les régions du Canada. Ces médecins sont appelés à agir à titre de spécialistes auprès des médecins de l'Immigration. Nous avons entrepris des mesures dans cette optique.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Senator DeWare. Tomorrow morning at 9 o'clock we will hear representatives of the Canadian Association for Community Living. We will be able to delve into that with those witnesses.

One final question. Our committee believed convention refugees who have been recognized elsewhere and claim to fear persecution in that country, should be eligible to enter the Canadian system.

We have learned from you that these people would be protected by section 53 of the act. I agree with you. I wish to focus on that for a second. Faced with that type of situation, administratively the senior immigration officer will be required to contact headquarters or seniors to discuss what would be done. In other words, the claimant would not be removed until the senior officials at national headquarters and also the United Nations High Commissioner for Refugees could provide some consultation.

Do you envisage an administrative protocol being developed to deal with that in order that the senior immigration officer on the front line would have a protocol to follow, the steps of which are clear and visible to everyone?

**Mr. Valcourt:** Absolutely. With your permission, I will ask my deputy to give you more details.

**Mr. V. Peter Harder, Associate Deputy Minister, Employment and Immigration:** We will be developing guidelines that will clearly state the procedure. I want to emphasize here, as we did when we testified before the House of Commons committee, we are talking of a very small but important number of cases. The guidelines will be explicit and part of the training program.

**The Chairman:** Mr. Harder, the minister has told us that you have a good working relationship with the High Commissioner for Refugees. The representatives last evening, Mr. Troeller and Mr. Chefeke, stated that they too have a close working relationship. They testified that this bill now meets all the principles of international refugee law and that at the applied or the administrative level, they have a working relationship.

As you develop these administrative protocols or guidelines, can we assume you will be drawing on that consultation?

[Traduction]

**Le président:** Merci, sénateur DeWare. Demain matin, à 9 h, nous entendrons des représentants de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire. Nous serons alors en mesure d'explorer cette question en compagnie de ces témoins.

Une dernière question. Les membres de notre comité estimaient que les réfugiés au sens de la Convention qui ont été reconnus comme tels ailleurs et qui allèguent une crainte de persécution dans ce pays devraient avoir le droit d'entrer dans le processus canadien.

Vous nous avez appris que ces personnes seraient protégées par des dispositions de l'article 53 de la loi. Je suis d'accord avec vous. J'aimerais m'attacher à cette question pendant un instant. Face à une telle situation, sur le plan administratif, l'agent d'immigration principal sera obligé de communiquer avec l'administration centrale ou avec des supérieurs pour discuter de ce qu'il convient de faire. En d'autres termes, le requérant ne serait pas renvoyé du Canada avant que des représentants officiels principaux de l'administration centrale et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés aient pu être consultés.

Envisagez-vous que l'on mette sur pied un protocole administratif pour faire face à une telle situation afin de faire en sorte que l'agent d'immigration principal, qui se trouve sur la première ligne, puisse suivre un protocole dont les étapes sont claires et visibles pour tout le monde?

**M. Valcourt:** Certainement. Si vous me le permettez, je vais demander à mon sous-ministre de vous donner de plus amples renseignements à ce sujet.

**M. V. Peter Harder, sous-ministre associé, Emploi et Immigration:** Nous allons élaborer des lignes directrices qui énonceront clairement la procédure. J'aimerais souligner ici, comme nous l'avons fait lorsque nous avons témoigné devant les représentants du comité de la Chambre des communes, que nous parlons d'un nombre de cas très faible, en dépit de leur importance. Les lignes directrices seront explicites et feront partie du programme de formation.

**Le président:** Monsieur Harder, le ministre nous a dit que vous avez de bonnes relations de travail avec le Haut Commissariat pour les réfugiés. Hier soir, les représentants de cet organisme, M. Troeller et M. Chefeke, ont déclaré qu'eux aussi entretiennent des relations de travail étroites. Ils ont déclaré que le projet de loi satisfait désormais à tous les principes du droit international sur les réfugiés et que, dans une perspective d'application ou d'administration, ils entretiennent de bonnes relations de travail.

Pouvons-nous poser en hypothèse que, dans l'élaboration de ces protocoles ou lignes directrices d'ordre administratif, vous tirerez profit de telles consultations?



[Text]

**Mr. Harder:** Absolutely. We have done that in the past and will continue to do that, not only on developing the guidelines but assisting us with training programs, because there is very specific expertise within the UNHCR that is helpful to us in training our staff.

**The Chairman:** Honourable senators, I know that the minister has to be in the House of Commons shortly. Also, I see that Mr. Fairweather has arrived.

Mr. Minister, in conclusion, and picking up from our colleague, Senator Marshall, we are pleased that the pre-study process has helped you produce a better bill. We will continue our study of the bill as it now exists to see what we think of it. Hopefully, if this is a good case for pre-study in helping to improve bills, it will be something the Senate will do more of.

On behalf of my colleagues, I thank you, minister.

**Mr. Valcourt:** In conclusion, our co-citizens of New Brunswick would be proud to see this committee today, Mr. Chairman, with your presence in the chair, two other distinguished senators from New Brunswick as members of the committee, and the great witness who is appearing next.

**The Chairman:** On behalf of members of the committee, I welcome Mr. Gordon Fairweather who is the former chairman of the Immigration and Refugee Board, together with Mr. Gerald Stobo, general counsel at the Immigration and Refugee Board and Mr. Pierre Bourget, the Acting Executive Director.

Mr. Fairweather, perhaps we might proceed by having an introductory statement from you, followed by questions from members of the committee.

**Mr. Gordon Fairweather, Former Chairman, Immigration and Refugee Board:** Thank you, Mr. Chairman. The minister stole my opener. We had discussed it last night and I thought it would be fun to mention the phenomenon of the pervasiveness of New Brunswickers. However, he has dealt with it.

There are a couple of things I would like to say. It was my privilege to appear before you on August 18. The record will show what the board's preoccupations were.

I am very glad that the government has apparently picked up on several of the worries we had then, particularly about the confidentiality provisions. That was an interesting one because the drafters were responding to a decision of the Fed-

[Traduction]

**M. Harder:** Certainement. Nous l'avons fait par le passé et continuerons de procéder ainsi, non seulement au moment d'élaborer les lignes directrices: le Haut Commissariat pourra également nous aider à mettre sur pied les programmes de formation, parce qu'il possède une expertise très spécifique à cet égard, expertise qui nous aidera à former notre propre personnel.

**Le président:** Honorables sénateurs, je sais que le ministre doit être à la Chambre des communes sous peu. En outre, je remarque que M. Fairweather est arrivé.

En conclusion, monsieur le ministre, et pour reprendre ce que disait notre collègue, le sénateur Marshall, nous sommes heureux que l'étude préalable vous ait aidé à mettre au point un meilleur projet de loi. Nous continuerons d'étudier le projet de loi tel qu'il est soumis pour voir ce que nous en pensons. Nous espérons que s'il s'agit ici d'un cas où l'étude préalable a bien aidé à améliorer le projet de loi, le Sénat recourra plus souvent à ce processus.

Au nom de mes collègues, je vous remercie, monsieur le ministre.

**M. Valcourt:** En conclusion, les citoyens du Nouveau-Brunswick seraient fiers de voir votre comité à l'oeuvre aujourd'hui, monsieur le président, de vous voir occuper le fauteuil, de voir les deux autres distingués sénateurs du Nouveau-Brunswick qui siègent au comité ainsi que le grand témoin qui va comparaître.

**Le président:** Au nom des membres du comité, je souhaite la bienvenue à M. Gordon Fairweather, ancien président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, à M. Gerald Stobo, conseil général de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, de même qu'à M. Pierre Bourget, directeur général par intérim.

Monsieur Fairweather, peut-être pourrions-nous commencer par votre déclaration liminaire, après quoi les membres du comité pourront poser des questions.

**M. Gordon Fairweather, ancien président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié:** Merci, monsieur le président. Le ministre m'a volé mon entrée en la matière. Nous avons discuté hier soir, et je croyais qu'il serait amusant de mentionner à quel point les habitants du Nouveau-Brunswick sont partout. Toutefois, il m'a déjà coupé l'herbe sous le pied.

Il y a un certain nombre de choses que j'aimerais préciser. J'ai eu le privilège de comparaître devant votre comité le 18 août dernier. Le compte rendu fait état des préoccupations de la Commission à l'époque.

Je suis très heureux que le gouvernement ait, de toute évidence, fait siennes plusieurs des préoccupations qui nous animaient à l'époque, particulièrement en ce qui a trait aux dispositions relatives à la confidentialité. Cela était intéressant,

*[Text]*

eral Court of Canada. However, their response, was a little excessive. The obligation we always felt is to try to be as open as possible; all the information is shared with claimants and claimants' counsel.

On the other hand, there is a duty to protect those who seek protection and their families. They are entitled to protection. There is nothing insidious about the redrafted confidentiality section and we are happy with it. We think it meets our concerns.

When I had the privilege of speaking recently to the former representative in Canada of the United Nations High Commissioner, and his successor, it reminded me of something I thought would be worth sharing with the committee. Perhaps Mr. Chefeke said this, although I read the transcript of what he said late yesterday and did not notice it. Canada expedites positive claims. This is very significant in terms of refugee protection and it is the correct thing to do. Other jurisdictions are busy expediting no's. This was a conscious decision and the results speak for themselves. The two UNHCR representatives reminded me of this expedition.

Bill C-86 gives legislative underpinning, as I said to the committee in August, to what we call the expedited process. The courts had already said they were comfortable with it. If they had not been, we would have been very anxious to have legislative underpinning, because 35 per cent of the claims that come before us move through a yes or positive decision very quickly.

That leads me to a concern we continue to have about the unanimity provision, when people destroy documents. I raised this in my last appearance before this committee. I want to be careful here with what I am going to say and I will read it slowly.

We think the situation has been covered, but it is dependant on a legal interpretation.

If one interprets section 69(1)(7.1), the boards's expedited hearing process, in such a way that the unanimity requirements are not applicable in those cases which are expedited, then we will retain the needed flexibility within the board to efficiently deal with our case load. This is crucial. As you can see, 35 per cent of the claims flow through that system.

If, on the other hand, someone—I include the minister—takes the view that the unanimity provisions are engaged and

*[Traduction]*

parce que les rédacteurs réagissaient à une décision de la Cour fédérale du Canada. Toutefois, leur réaction était un peu excessive. Nous avons toujours estimé avoir l'obligation de rechercher la plus grande transparence possible: tous les renseignements sont partagés avec les demandeurs et leur conseil.

Par ailleurs, nous avons le devoir de protéger les personnes qui cherchent à obtenir une protection ainsi que leur famille. Ces personnes ont droit à notre protection. L'article modifié au sujet de la confidentialité ne comporte aucune disposition insidieuse, et nous en sommes heureux. Je crois qu'il répond à nos préoccupations.

Quand j'ai eu le privilège, récemment, de m'entretenir avec l'ancien représentant du Canada au sein du Haut Commissariat des Nations Unies ainsi qu'avec son successeur, cela m'a rappelé quelque chose qui, à mon avis, vaudrait la peine d'être porté à l'attention du comité. Peut-être M. Chefeke l'a-t-il dit, mais j'ai lu le compte rendu de ce qu'il a dit hier soir et je ne l'ai pas remarqué. Le Canada accélère le traitement des revendications pour lesquelles la décision est favorable. Cela est très significatif en ce qui concerne la protection offerte aux réfugiés, et c'est la bonne chose à faire. Dans d'autre pays, on accélère le traitement des revendications rejetées. Nous avons pris cette décision en toute conscience, et les résultats sont suffisamment évocateurs. Les deux représentants du HCR m'ont rappelé ce traitement accéléré.

Le projet de loi C-86 enchâsse dans la loi, comme je l'ai dit au comité en août, le processus accéléré. Les tribunaux ont déjà déclaré que le processus ne leur posait aucun problème. Si tel n'avait pas été le cas, nous aurions eu très hâte d'enchâsser le processus dans la loi, parce que 35 p. 100 des revendications dont nous sommes saisis font l'objet d'une décision favorable très rapidement.

Cela m'amène à vous parler d'une préoccupation que nous continuons de nourrir au sujet de la disposition relative à l'unanimité des membres, quand les gens détruisent des documents. J'ai soulevé cette question la dernière fois où j'ai comparu devant le comité. Je désire faire attention à ce que je vais dire, et je vous le lirai donc lentement.

Nous croyons que la situation a été réglée, mais cela tient à une interprétation juridique.

Si l'on interprète le paragraphe 69(1)(7.1), qui a trait au processus d'audition accéléré de la commission, de telle sorte que les exigences relatives à l'unanimité ne s'appliquent pas aux cas faisant l'objet du processus accéléré, alors nous garderons, à la commission, la souplesse nécessaire pour traiter efficacement la quantité de demandes que nous avons à traiter. Cela est crucial. Comme vous pouvez le voir, 35 p. 100 des revendications passent par ce système.

Si, par ailleurs, quelqu'un—le ministre y compris—est d'avis que les dispositions relatives à l'unanimité s'appliquent



[Text]

therefore the two member panels, the moment it becomes known to the board that a claimant has destroyed or disposed of identity documents, then our ability to process our case load will be affected because we will not be able to put these cases through the expedited process.

With great respect, we very much hope that there will be an answer to this. We have raised the issue with the minister. We will need some understanding.

Otherwise, Mr. Chairman, we are anxious that the bill move along. As I said in August, it will be most helpful to the expeditiousness of the claim process if the initial hearing is dropped. The bill contemplates that. We think it served its purpose, the purpose envisaged in 1988 when a large number of manifestly unfounded claims had entered the system. That phenomenon is no longer pressing.

We are looking forward to the passage of Bill C-86. The only caveat I have is in terms of the interpretation of the unanimity provision.

Senators will remember that when I appeared before I wondered, and I continue to wonder why it is that after four years, a rather extraordinary—extraordinary in terms of its generosity -- Canadian provision of benefit of the doubt is somewhat circumscribed by the unanimity rule in the case of destroyed documents. Our board is well attuned to this occurrence of the destruction of documents and has been taking it into account in its deliberations.

I notice the minister talked about no one wishing for the status quo. I most assuredly agree with him. However, in the case of unanimity, I wish the status quo ante prevailed and not what he proposes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fairweather.

**Senator Di Nino:** Welcome again, Mr. Fairweather. You have been most helpful. Can you comment on the concerns still being expressed in two areas? The first has to do with the SIO and the power this individual will have under the legislation before us. The second concerns clause 19(1)(k), which deals with a provision for the government to retain for itself, certain powers to exclude other classifications of organized crime or criminal, et cetera.

**Mr. Fairweather:** I have followed the debate carefully. The point made was that if the senior immigration officer had

[Traduction]

et qu'il faut recourir, par conséquent, à un tribunal de deux membres, dès que la commission apprend qu'un demandeur a détruit ses papiers d'identité ou s'en est défait, alors notre capacité de traiter la charge de travail sera inhibée, parce que nous ne serons plus en mesure de soumettre ces cas au processus accéléré.

Avec tout le respect que nous vous devons, nous espérons fortement que vous pourrez répondre à cette préoccupation. Nous avons soulevé la question auprès du ministre. Il doit y avoir une certaine compréhension.

Autrement, monsieur le président, nous avons hâte que le projet de loi passe par les diverses étapes prévues. Comme je l'ai dit en août, si on laisse tomber l'audience initiale, cela accélérera d'autant le processus de traitement des demandes. C'est ce que le projet de loi envisage de faire. Nous croyons que cette formule a servi aux fins auxquelles elle était destinée, les fins qu'on envisageait en 1988, quand un grand nombre de revendications manifestement sans fondement avaient été déposées. Ce phénomène n'est plus aussi préoccupant.

Nous avons hâte que le projet de loi C-86 soit accepté. La seule réserve que j'émettrais a trait à l'interprétation des dispositions relatives à l'unanimité des membres.

Les sénateurs se rappelleront qu'au moment où j'ai comparu devant votre comité, je me demandais—et je continue de me demander—pourquoi après quatre ans une disposition extraordinaire—entendez par là extraordinairement généreuse—axée sur le bénéfice du doute est, d'une certaine façon, circonscrite par la règle relative à l'unanimité dans le cas de la destruction de documents. Notre commission est bien au fait de la prévalence de la destruction de documents et en tient compte dans le cadre de ses délibérations.

Je remarque que le ministre a précisé que nul ne souhaitait que le statu quo soit préservé. Je suis parfaitement d'accord avec lui. Toutefois, en ce qui a trait à l'unanimité, je souhaiterais que l'on préserve le statu quo plutôt que d'adopter les dispositions qu'il propose.

**Le président:** Merci, monsieur Fairweather.

**Le sénateur Di Nino:** Encore une fois, bienvenue parmi nous, monsieur Fairweather. Votre intervention a été fort utile. Pouvez-vous formuler certaines observations au sujet des préoccupations qui continuent d'être manifestées à deux égards: d'abord en ce qui a trait à l'agent d'immigration principal et au pouvoir que détiendrait cette personne en vertu du projet de loi dont nous sommes saisis. Ensuite, en ce qui a trait à l'alinéa 19(1)(k), qui concerne une disposition en vertu de laquelle le gouvernement conserve par-devers lui certains pouvoirs d'exclusion d'autres catégories de membres du crime organisé, de criminels, etc.

**M. Fairweather:** J'ai suivi avec soin le débat. On a allégué que si l'agent d'immigration principal devait procéder à plus

[Text]

to make anything more than what I called a tombstone assessment, anything more than an objective assessment, I would have some anxieties. I have read the response of the minister and the debates. I am happy to learn that if an SIO feels he or she must venture into more substantial matters, it triggers the Immigration and Refugee Board's response. That is a good answer.

**Senator Di Nino:** You are saying you believe the legislation and the explanations given during the hearings, here and in the other place, satisfy you in that the powers of the SIO should be an acceptable level of authority.

**Mr. Fairweather:** Yes, I do, sir.

As to your other question, I am in a slightly invidious position here. I am no longer chairman. I have discussed Bill C-86 with my successor. I cannot say that I have discussed this very clause with her.

I think the term "no conviction" is broader than I might have drafted, had I been given that responsibility.

**Senator Di Nino:** Does it give you cause for concern?

**Mr. Fairweather:** That is what I am saying.

**Senator Di Nino:** Do you think there could be some abuse?

**Mr. Fairweather:** I think there could be a redrafting of that clause. "No conviction" is saying something. Under Scottish law, for instance, "not proven" says something, does it not?

**Senator Di Nino:** When we give examples we usually use extremes, and I apologize if I do that. However, how would we deal with an individual who applies for permission to enter our country as a refugee or an immigrant who Interpol and other international agencies have described as a member of a Colombian drug cartel, yet has not been convicted?

**Mr. Fairweather:** The senator, of course, has put his finger on the dilemma facing the department and the minister. Perhaps I spoke too soon.

I think Canadians are entitled to be sure that the department and its officials—I use that term in a broad sense—have control of the borders of this country. Certain people have a right to make a claim under the Geneva Convention on the Status of Refugees, but my understanding of the law is that no one has a

[Traduction]

que ce que j'appellerais une évaluation factuelle, à plus qu'une évaluation objective, je serais préoccupé. J'ai lu la réponse du ministre et le compte rendu des discussions. Je suis heureux d'apprendre que si un agent d'immigration principal estime qu'il doit trancher des questions plus substantielles, la question est déferée à la Commission de l'immigration du statut de réfugié. Cela est une bonne réponse.

**Le sénateur Di Nino:** Si je comprends bien, au regard des dispositions du projet de loi et des explications qui ont été fournies au cours des audiences, ici et à l'autre endroit, vous êtes convaincu que les pouvoirs dont jouit l'agent d'immigration principal devraient être à un degré acceptable?

**M. Fairweather:** Oui, effectivement.

En ce qui concerne votre deuxième question, je me trouve ici dans une position un peu ingrate. Je ne suis plus président. J'ai discuté du projet de loi C-86 à mon successeur. Je ne puis dire que j'ai discuté de cette disposition particulière avec elle.

Je crois que l'expression «aucune condamnation» est plus vaste que le libellé que j'aurais choisi, pour ma part, si on m'avait confié la responsabilité de rédiger le projet de loi.

**Le sénateur Di Nino:** Cela vous inquiète-t-il?

**M. Fairweather:** C'est ce que je dis.

**Le sénateur Di Nino:** Croyez-vous qu'il pourrait y avoir certains abus?

**M. Fairweather:** Je crois que l'on pourrait modifier le libellé de cette disposition. L'expression «aucune condamnation» a une signification. En vertu du droit écossais, par exemple, l'expression «non prouvé» a une signification, n'est-ce pas?

**Le sénateur Di Nino:** Quand nous donnons des exemples, nous utilisons habituellement des exemples extrêmes, et je m'excuse si c'est ce que je fais. Toutefois, comment traitons-nous le cas d'une personne qui demande la permission d'entrer au Canada en tant que réfugié ou en tant qu'immigrant, quand Interpol et d'autres organismes internationaux ont décrit cette personne comme faisant partie du cartel colombien de la drogue, même si elle n'a pas été condamnée?

**M. Fairweather:** Le sénateur, évidemment, vient de mettre le doigt sur le dilemme auquel font face le ministère et le ministre. Peut-être ai-je parlé trop tôt.

Je crois que les Canadiens ont le droit d'être sûrs que le ministère et ses représentants officiels—j'utilise le terme dans un sens large—exercent un certain contrôle sur les frontières de notre pays. Certaines personnes ont, en vertu de la Convention de Genève sur le statut de réfugié, le droit de présenter



[Text]

right to be landed. Presumably, that is what the department had in mind.

When I was chair, I was cleared to a certain security level and used to be briefed on some extraordinary events involving groups and individuals. That information is available to our officers and in the interests of the public of Canada, decisions are made.

**Senator Di Nino:** I am sorry, sir, I am not trying to embarrass you.

**Mr. Fairweather:** Nothing embarrasses me any more. It is wonderful to be retired.

**Senator Di Nino:** I am not trying to be difficult, but you are one of the few people who will face us who has lived with the situation and who has some indepth knowledge of these matters. I am not only talking about refugees, I am talking about people who apply for immigration to this country under normal circumstances.

There was a case of a man from the U.S. who has been charged with capital murder in one state and who comes to this country and says, "I am a good guy. I want to be here." He has not yet been convicted. That is the kind of dilemma I believe the government is facing. Those are the kinds of situations that I believe have to be covered.

Do you feel that clause 19 contains excessive power or necessary power?

**Mr. Gerald H. Stobo, General Counsel, Legal Services, Immigration and Refugee Board:** If I understand, senator, are you referring to clause 19(1)(c.1)?

**Senator Di Nino:** That clause and 12(k) as well.

**Mr. Stobo:** These clauses refer to persons who constitute a danger to the security of Canada. I know that there certainly is a subjective element which goes into the designation of a person who may constitute a danger to the public. That is a decision which the minister has to take.

We expect the minister to take those decisions in accordance with the best information he has available about whether there is ample evidence to support declaring this person to be a danger to the Canadian public. I presume that in coming to such a decision, the minister would rely on intelligence reports, police reports, et cetera.

**Senator Di Nino:** Which are not public, right?

[Traduction]

une revendication, mais si je comprends bien la loi, personne n'a le droit d'obtenir le droit d'établissement. On peut donc présumer que c'est ce que le Ministère avait en tête.

Quand j'étais président de la Commission, je possédais une certaine attestation sécuritaire qui faisait en sorte qu'on m'informait de certains événements extraordinaires touchant des groupes et des particuliers. Ces renseignements sont mis à la disposition de nos fonctionnaires et, dans l'intérêt du public canadien, des décisions sont prises.

**Le sénateur Di Nino:** Je m'excuse, monsieur, je n'essayais pas de vous embarrasser.

**M. Fairweather:** Plus rien ne m'embarrasse. C'est merveilleux d'être à la retraite.

**Le sénateur Di Nino:** Je n'essaie pas de vous causer des difficultés, mais vous êtes l'une des rares personnes qui acceptent de comparaître devant nous après avoir vécu avec cette situation et qui connaît de façon approfondie ces questions. Je ne parle pas seulement de réfugiés, je parle de gens qui présentent une demande d'immigration dans notre pays dans les circonstances normales.

Il y a eu le cas d'un homme provenant des États-Unis qui avait été accusé de meurtre au premier degré dans un État et qui est arrivé dans notre pays en disant: «Je suis une bonne personne. Je veux demeurer au Canada.» Il n'avait pas encore été condamné. Voilà le genre de dilemme auquel fait face, selon moi, le gouvernement. Voilà le genre de situations qui, à mon avis, devraient être prises en considération.

Estimez-vous que l'article 19 confère des pouvoirs excessifs ou des pouvoirs nécessaires?

**M. Gerald H. Stobo, conseil général, Services du contentieux, Commission de l'immigration et du statut de réfugié:** Si je comprends bien, sénateur, vous faites allusion au paragraphe 19(1)(c.1)?

**Le sénateur Di Nino:** À cette disposition, et au paragraphe 12k).

**M. Stobo:** Ces dispositions ont trait aux personnes qui représentent un danger pour la sécurité du Canada. Je sais qu'il y a assurément un élément subjectif qui entre dans le fait de classer ainsi une personne. C'est une décision que doit prendre le ministre.

Nous nous attendons à ce que le ministre prenne de telles décisions en se fondant sur les meilleurs renseignements qu'il possède pour déterminer s'il y a suffisamment de preuves pour le pousser à déclarer qu'une personne représente un danger pour le public canadien. Je présume qu'avant de prendre une telle décision, le ministre consulte des rapports du service du renseignement, des rapports des services de police, etc.

**Le sénateur Di Nino:** Et ces rapports ne sont pas rendus publics, pas vrai?

[Text]

**Mr. Stobo:** Which would not be public, necessarily. But if the matter is taken to inquiry, then the evidence upon which the minister bases this information would have to be disclosed to the person in order for them to respond.

**Senator Di Nino:** The question I am asking Mr. Fairweather is this. Do you not feel that particular provision may be excessive power in the legislation, or do you think it is a necessary power?

**Mr. Fairweather:** I think it is necessary. I spoke too quickly at the beginning of my answer.

**The Chairman:** Like many New Brunswickers, I have a keen sense of wanting to protect the disadvantaged from any possible oppression by the advantaged.

Are there any areas of safeguard that you can think of that might be set in place, through administrative or bureaucratic steps, which might tighten up areas with which you have concern? We know that in terms of the SIO, we have an undertaking from the minister. We also have the offer of collaboration from the High Commissioner in the training and development of SIOs to make sure they are tombstone-type decisions. Are there other areas you can think of?

I understand you are involved in developing public policy or humanitarian guidelines or regulations relative to landing. Can you share your views with us?

**Mr. Fairweather:** I had to make a speech at noontime about the general issue. I was asked the same question, although perhaps not quite in the words you used, Mr. Chairman. I fell back on the rule of law. The board and the department are anxious that there is a cadre of experienced immigration lawyers in this country, and the jurisprudence of the Federal Court, which reviews our procedures and which are helpful, almost always, give us the guidelines.

Often, if the judges find that a procedure that we have adopted offends natural justice, they will even go so far as to suggest an alternate route.

I can think of two or three judges of the Federal Court who have done that and we have benefited greatly from it. It is sort of like having a Canadian Automobile Association to say, "Do not go this way, there are too many detours. Go that way." That has been extraordinarily helpful.

[Traduction]

**M. Stobo:** Ces rapports ne sont pas nécessairement rendus publics. Mais si la question passe ensuite au stade de l'enquête, alors les renseignements sur lesquels se fonde le ministre doivent être divulgués à la personne en cause pour qu'elle puisse réagir.

**Le sénateur Di Nino:** La question que je pose à M. Fairweather est la suivante: Ne croyez-vous pas que cette disposition particulière confère un pouvoir excessif qui est enchâssé dans la loi? À votre avis, est-ce un pouvoir nécessaire?

**M. Fairweather:** Je crois qu'il s'agit d'un pouvoir nécessaire. J'ai parlé trop rapidement quand j'ai commencé à vous répondre.

**Le président:** Comme bon nombre d'habitants du Nouveau-Brunswick, je suis très fortement animé par le désir de protéger les gens défavorisés contre toute oppression de la part des personnes privilégiées.

Y a-t-il des domaines où, à votre avis, il serait possible de mettre en place des garanties, d'ordre administratif ou bureaucratique, de façon à régler certaines questions qui vous préoccupent? Nous savons qu'en ce qui a trait à l'agent d'immigration principal, le ministre s'est engagé à régler la question. Les représentants du Haut Commissariat du Canada ont également offert de collaborer à la formation et au perfectionnement des agents d'immigration principaux pour s'assurer que leurs décisions se fondent sur des considérations générales. Y a-t-il d'autres secteurs auxquels vous pouvez penser?

Je dois comprendre que vous participez à l'élaboration de la politique publique, des lignes directrices ou des règlements fondés sur des considérations humanitaires qui ont trait au droit d'établissement. Pouvez-vous nous faire part de vos opinions?

**M. Fairweather:** À midi, on m'a demandé de présenter un discours sur cette question générale. On m'a posé la même question, peut-être en des termes différents de ceux que vous avez utilisés, monsieur le président. Je me suis attaché à la règle du droit. La commission et le ministère ont hâte qu'il existe, dans notre pays, un noyau d'avocats expérimentés dans le domaine de l'immigration. En outre, la jurisprudence provenant de la Cour fédérale, qui passe en revue nos délibérations, est fort utile, presque toujours, et nous trace la marche à suivre.

Bien souvent, si les juges estiment qu'une procédure que nous avons adoptée contrevient à la justice naturelle, ils vont aller jusqu'à proposer une solution de rechange.

Je peux penser à deux ou trois juges de la Cour fédérale qui ont agi ainsi, et nous en avons énormément profité. C'est comme si l'Association canadienne des automobilistes disait: «N'empruntez pas cette route-là, il y a trop de détours. Allez plutôt par là.» Cela nous a été d'une aide extraordinaire.



[Text]

The bar and our constructive critics among advocacy groups, are really the best guarantee that we will fulfil the legislative objectives of Parliament.

As to the second question, I have had six meetings with advocacy groups and officials across the country about what should form part of the humanitarian and compassionate discretion given to the minister. The minister is taking a risk because at the moment, the humanitarian and compassionate discretion rests in an immigration manual. Once the minister agrees on a set of regulations and they are published, along with all the paraphernalia, they are justiciable. I have no doubt that the very people about whom I have spoken will be making applications to the Federal Court.

It was interesting to have frank discussions with the groups about the openness. I think the minister himself would admit that up to now H and C has been woolly at best. Once the criteria are transformed into regulations, the very openness and the fact that they can be subject to judicial interpretation will be an important safeguard.

Perhaps the next is a little bit of obiter from me. Many advocacy groups have very high expectations of what humanitarian and compassionate discretion can do.

The chair and I have known of the inadequacies of the monitoring mechanisms of these international instruments and sanctions, or lack of sanctions. Many advocacy groups expect regulations under humanitarian and compassionate discretion to pick up where the international instruments have left off. I really worry that these expectations cannot be met by regulations under a statute. Certainly the humanitarian reviews will go on. There is a legislative basis for them.

I think of dress codes for women as a particular case. Reprehensible as we westerners may think them to be, unless there is evidence of persecution that fits the convention definition, surely a humanitarian review cannot be expected in all cases to cover the distress someone may suffer from a dress code. I just picked that as an example.

[Traduction]

Le Barreau et ceux qui, dans les groupes de défense des intérêts, formulent à notre égard des critiques constructives représentent vraiment la meilleure garantie que nous nous efforcions de satisfaire les objectifs législatifs du Parlement.

En ce qui a trait à la deuxième question, j'ai tenu six réunions avec des membres de groupes de défense des intérêts et des représentants officiels de tous les coins du Canada au sujet de ce qui devrait s'inscrire dans les pouvoirs discrétionnaires axés sur des considérations humanitaires qui sont conférés au ministre. Le ministre prend un risque à l'heure actuelle, parce que les pouvoirs discrétionnaires axés sur des motifs humanitaires ne sont enchâssés que dans le guide de l'immigration. Une fois que le ministre convient d'une série de règlements et que ces derniers sont publiés, avec toutes les dispositions dont ils s'accompagnent, ces règlements sont justifiés. Je ne doute aucunement que les personnes mêmes à qui j'ai parlé présenteront une demande à la Cour fédérale.

Il était intéressant d'avoir avec ces groupes des discussions franches au sujet de la transparence. Je crois que le ministre lui-même admettrait que jusqu'ici la Chambre des communes a été pour le moins floue. Une fois que les critères seront transformés en règlements, la transparence même ainsi que le fait que l'on puisse les soumettre à une interprétation judiciaire représenteront une garantie importante.

Je vais vous faire part de ce qui, peut-être, est un peu une opinion personnelle. Nombre de groupes de défense des intérêts ont des attentes très élevées quant à ce que peuvent accomplir des pouvoirs discrétionnaires axés sur les motifs humanitaires.

Le président et moi avons connu les lacunes des mécanismes de contrôle de ces instruments internationaux et des sanctions dont ils s'accompagnent, si tant est qu'il y en ait. Nombre de groupes de défense des intérêts s'attendent à ce que les pouvoirs discrétionnaires axés sur les considérations humanitaires permettent d'adopter des règlements qui puissent combler les lacunes des instruments internationaux. Ce qui m'inquiète vraiment, c'est que l'on ne puisse répondre à ces attentes au moyen de règlements promulgués en vertu d'une loi. À coup sûr, les examens axés sur les motifs humanitaires continueront d'avoir lieu. Ils ont un fondement législatif.

Je pense en particulier aux codes vestimentaires applicables aux femmes. Si répréhensibles que nous, Occidentaux, pouvons penser qu'ils soient, si aucun élément ne permet de prouver qu'il y a persécution au sens de la définition donnée dans la Convention, on ne peut s'attendre, assurément, à ce qu'un examen axés sur les motifs humanitaires puisse dans tous les cas tenir compte des difficultés auxquelles une personne est en butte en raison d'un code vestimentaire. Il ne s'agit là que d'un exemple.

[Text]

The great instruments on torture are self-evident. That is part of the very core evidence used in determining whether a person fears persecution.

**Senator Di Nino:** One of the concerns that has been expressed, for which I still have some slight doubt, deals with the medical rejections where there may be a need to limit the number of refugees or immigrants that may come to this country with medical problems. Do you have an opinion to offer?

**Mr. Fairweather:** First, this is quintessentially a federal and provincial challenge, is it not? The Government of Canada can do a lot of things, but in medical inadmissibility the provinces have a very large stake.

The minister was comfortable having me say that once a person is determined to be a refugee, medical grounds should not be a reason not to land. I was very happy to hear that. Having said that, this causes some of our officers, as you can imagine, to be nervous. They are afraid that this may be a lure for those who might not meet the convention definition.

**Senator Di Nino:** That is precisely my concern. I can see both sides, but my concern is cases such as the one we recently saw, wherein a court of law has suggested that marital brutality may be grounds for claiming refugee status.

I would be concerned as well that we may open the doors to many people who have a medical problem and that we would be challenged greatly in dealing with those cases.

**Mr. Fairweather:** That is obviously a concern. I do not have the slightest doubt that it would be a concern to the provinces. On the other hand, if one who had been found by a panel to fear persecution and, therefore, to be entitled to protection in Canada, would not get landing because of a medical problem, that would say quite a lot.

We have to be clear that the first process, the medical inadmissibility, does not trigger until the decision has been made as to whether the person is in need of protection.

**Senator Di Nino:** There was an opinion expressed that no person has ever been refused admission to Canada because of

[Traduction]

Les grands instruments internationaux ayant trait à la torture sont suffisamment évocateurs. Cela s'inscrit au coeur même des éléments utilisés pour déterminer si une personne craint ou non la persécution.

**Le sénateur Di Nino:** L'une des préoccupations qui ont été manifestées, à l'égard de laquelle j'ai encore certains doutes, a trait au rejet pour motifs médicaux. Il pourrait être nécessaire de limiter le nombre de réfugiés ou d'immigrants qui peuvent venir dans notre pays s'ils souffrent d'un problème de santé. Avez-vous une opinion à cet égard?

**M. Fairweather:** Tout d'abord, il s'agit là essentiellement d'un défi que doivent relever le fédéral et les provinces, n'est-ce pas? Le gouvernement du Canada peut faire beaucoup de choses, mais en ce qui concerne la non-admissibilité pour des motifs médicaux, les provinces sont les principales intéressées.

Le ministre n'avait aucune objection à m'entendre dire qu'une fois qu'on a déterminé qu'une personne est un réfugié, on ne devrait pas invoquer les motifs médicaux pour refuser le droit d'établissement. J'ai été très heureux de l'apprendre. Cela dit, cette disposition, vous l'imaginez bien, inquiète certains de nos agents. Ils craignent que ces dispositions n'incitent des personnes qui ne satisfont pas, autrement à la définition de réfugié au sens de la Convention à présenter une demande.

**Le sénateur Di Nino:** C'est là précisément ce qui m'inquiète. Je vois bien les deux côtés de la médaille, mais je m'inquiète au sujet de cas comme celui dont nous avons été témoin récemment, où un tribunal a laissé entendre que la violence conjugale pouvait constituer un motif suffisant de revendiquer le statut de réfugié.

Je m'inquiète également du fait que nous ouvririons la porte à un grand nombre de personnes qui souffrent d'un problème de santé, car nous aurions beaucoup de difficultés à faire face à ces cas.

**M. Fairweather:** Manifestement, cette question nous préoccupe. Je n'ai pas le moindre doute qu'elle préoccuperait les provinces. Par ailleurs, si un tribunal avait déterminé qu'une personne craignait la persécution et, par conséquent, qu'elle avait le droit d'obtenir la protection du Canada, si cette personne n'obtenait pas le droit d'établissement en raison d'un problème de santé, une telle situation serait très évocatrice.

Il faut établir très clairement que le premier processus, celui qui vise à déterminer si la personne est admissible ou non en raison de son état de santé, n'est appliqué qu'une fois que l'on a décidé si la personne avait effectivement besoin de protection.

**Le sénateur Di Nino:** D'aucuns étaient d'avis qu'aucune personne ne s'est jamais vu refuser l'admission au Canada en



[Text]

disability, not medical problems but disability. Would you have any knowledge of that?

**Mr. Fairweather:** I have wondered for ten years how disability would survive a Charter challenge, but it was never pressed. I think it offends section 15. Perhaps Senator Kinsella, in another manifestation, might have taken such a case on behalf of a person with a disability. The bill removes disability, and it is high time.

**The Chairman:** Thank you for that, Senator Di Nino.

As there are no other questions, we have the happy opportunity to invite Mr. Peter Harder, the Associate Deputy Minister, to come forward to address this important issue that Mr. Fairweather has raised about the unanimity provision and the concern he shared with us, focusing on how we are going to interpret it.

**Mr. Peter Harder, Associate Deputy Minister, Department of Employment and Immigration:** Thank you Mr. Chairman. I am happy to respond even though I am not from New Brunswick. I have been in New Brunswick. My former boss and my present boss are both from New Brunswick.

I want to make it clear that the issue Mr. Fairweather raised concerning the expedited process on one hand and the requirements of reverse onus on the other, are not at all incompatible in the view of the minister. The minister and the present chair of the Immigration Refugee Board discussed this issue this morning. The minister reminded the chair, first, that the expedited process, which the board pioneered, is now a part of the bill and will be part of the law. So we are providing for expeditious hearings in the law.

Second, with respect to the three issues in which the reverse onus or split decision takes place, the bill is designed such that it is in the hands of the board, not the Ministry of Employment and Immigration, to determine whether there are valid reasons or whether these cases ought to be treated as provided for in the bill. It is the board's responsibility to determine how they administer this bill. It would not be inconsistent with the view of the minister and the department and the interpretation that Mr. Fairweather suggested, that this unanimity requirement would not be applicable in the cases where the exception is provided for in the bill. That requirement could be fulfilled in the prehearing interview with the refugee hearing officer and the claimant or his or her lawyer, that this would be the appropriate mechanism to fulfill the obligation the act envisages.

[Traduction]

raison d'une déficience, pas d'un problème de santé, mais d'une déficience. Qu'en est-il à votre connaissance?

**M. Fairweather:** Pendant dix ans, je me suis demandé comment la question d'une déficience pourrait résister à une contestation axée sur la Charte des droits. Toutefois, personne ne l'a jamais contesté. À mon avis, cela est contraire aux dispositions de l'article 15. Peut-être le sénateur Kinsella, à une autre occasion, aurait-il pu défendre une telle cause au nom d'une personne déficiente. Le projet de loi a supprimé la question de l'invalidité, et il était plus que temps.

**Le président:** Merci d'avoir souligné cela, sénateur Di Nino.

Comme il n'y a plus de questions, nous avons le plaisir d'inviter M. Peter Harder, sous-ministre associé, à aborder la question importante que M. Fairweather vient de soulever au sujet des dispositions relatives à l'unanimité et à la préoccupation dont il nous a fait part, plus particulièrement la façon dont nous allons interpréter cette disposition.

**M. Peter Harder, sous-ministre associé, ministère de l'Emploi et de l'Immigration:** Merci, monsieur le président. Je suis heureux de répondre même si je ne viens pas du Nouveau-Brunswick. J'ai déjà demeuré au Nouveau-Brunswick. Mon ancien patron et mon patron actuel viennent tous deux du Nouveau-Brunswick.

J'aimerais préciser que la question qu'a soulevée M. Fairweather au sujet du processus accéléré, d'une part, et du renversement du fardeau de la preuve, d'autre part, ne sont aucunement incompatibles dans l'optique du ministre. Le ministre et la présidente actuelle de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont discuté de la question ce matin. Le ministre a rappelé à la présidente, tout d'abord, que le processus accéléré, adopté tout d'abord par la Commission, faisait maintenant partie du projet de loi et s'inscrirait dans la loi. Ainsi, le projet de loi prévoit des audiences accélérées.

Ensuite, en ce qui a trait aux trois cas dans lesquels le renversement du fardeau de la preuve ou le partage s'applique, le projet de loi est conçu de telle sorte qu'il appartient à la Commission, et non au ministère de l'Emploi et de l'Immigration, de déterminer s'il y a des motifs valables pour lesquels ces cas devraient être traités de la façon prévue dans le projet de loi. Il incombe à la Commission de déterminer comment administrer le projet de loi. Le fait de ne pas appliquer cette disposition relative à l'unanimité dans les cas pour lesquels une exception est déjà prévue dans le projet de loi ne serait aucunement incompatible avec l'optique du ministre et du ministère, d'une part, et avec l'interprétation qu'a proposée M. Fairweather, d'autre part. On pourrait satisfaire à cette exigence au cours de l'audience préliminaire, en présence de l'agent d'audience et du demandeur ou de son conseil; ce serait là le mécanisme

[Text]

Therefore, a situation is not contemplated where the board cannot take advantage of the expedited process now that it is provided for in law so that it can get on with saying "yes" quickly, where appropriate in the board's view.

**Mr. Fairweather:** I must say thank you, Mr. Chairman, for the opportunity to clear up this issue.

**The Chairman:** Honourable senators, on your behalf I thank Mr. Fairweather and his colleagues and also the officials from the department.

We will reconvene tomorrow morning at nine o'clock when our witness will be from the Canadian Association for Community Living.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, December 10, 1992

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-86, to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is the thirtieth meeting of the committee and the third meeting of the committee in our examination of Bill C-86 pursuant to an Order of Reference from the Senate that the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine Bill C-86, to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

Honourable senators, we are fortunate to have with us as witnesses this morning representatives of the Canadian Association for Community Living. I would ask Paulette Berthiaume, the Executive Vice-President, and her colleagues to join us.

Si vous le voulez bien, madame Berthiaume, présenter nous vos collègues et commencer avec votre présentation après laquelle nos collègues vous poseront des questions.

**Mme Paulette Berthiaume, première vice-présidente, Association canadienne pour l'intégration communautaire:** Je vous remercie, monsieur le président. Je m'appelle Paulette Berthiaume, je suis la première vice-présidente au Conseil d'administration de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire. Je vous présente madame Diane Richler qui est la vice-présidente à la direction pour notre association.

[Traduction]

approprié qui permettrait de satisfaire à l'obligation que prévoit la loi.

Par conséquent, on n'envisage pas une situation où la Commission ne pourrait se prévaloir du processus accéléré, maintenant qu'il est prévu dans la loi, de façon à ce qu'elle puisse rendre rapidement une décision favorable, lorsque cela est approprié de l'avis de la Commission.

**M. Fairweather:** Je dois vous remercier, monsieur le président, d'avoir fait préciser cette question.

**Le président:** Honorables sénateurs, je remercie en votre nom M. Fairweather et ses collègues de même que les représentants officiels du ministère.

Nous nous réunirons demain matin à 9 h. Notre témoin sera alors le représentant de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire.

Le comité suspend ses travaux.

Ottawa, le jeudi 10 décembre 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, à qui on a renvoyé le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, il s'agit de la trentième réunion du Comité et de la troisième réunion du Comité au sujet du projet de loi C-86, conformément à un ordre de renvoi du Sénat qui autorise le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie à examiner le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Honorables sénateurs, nous aurons la chance ce matin d'entendre le témoignage des représentants de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire. J'inviterais M<sup>me</sup> Paulette Berthiaume, première vice-présidente, et ses collègues à se joindre à nous.

Ms. Berthiaume, if you would please introduce your colleagues to us and begin your presentation, after which our colleagues will ask you some questions.

**Ms. Paulette Berthiaume, Executive Vice-President, Canadian Association for Community Living:** Thank you, Mr. Chairman. My name is Paulette Berthiaume; I am Executive Vice-President and a member of the Board of Directors of the Canadian Association for Community Living. I would like to introduce Ms. Diane Richler, who is Executive Vice-President for our association.



[Text]

Nous sommes ici ce matin à propos du projet de loi C-86. Pour nous, cette législation ne devrait pas passer parce qu'elle va à l'encontre de notre association qui travaille depuis plusieurs années à l'intégration des personnes handicapées vivant avec un handicap intellectuel dans la société.

We are a federation of 10 provincial and two territorial associations. We have 400 local associations with over 40,000 members. The members are people with mental handicaps, professional, parents, families and advocates.

We work to promote the rights of people presenting a mental handicap. We work with them and for them. For years we have been working to integrate these persons into our society so that they are not excluded. We find that this bill will exclude them.

I have a son who is 38 years old. As a parents' association here in Canada, the goal towards which we have been working is to have our children accepted everywhere, so that they may be first-class citizens like you and me. With respect to Bill C-86, we are alerting Canadians that there are families which cannot come to Canada because one of their members has a mental handicap. We are sending a message to our sons and daughters and our brothers and sisters who live with a handicap that they will be excluded from our society here in Canada. This is not what we want.

This is a backward measure as opposed to a forward-looking one. As a democratic country, we should be helping those all over the world who need our help. This bill will exclude our sons and daughters and our brothers and sisters with a mental handicap. As a parent, I cannot accept that. That is why we are here this morning.

We know that our plea is being entered at the last minute. However, we ask you to listen to what we have to say this morning so that perhaps you might be able to change the bill that is before you.

As a parent I know that I will be fighting for the rest of my days. That is all right. However, there are people with mental handicaps who may not be aware of the consequences of this bill. When they find out about it, they will not accept it. Do we want to create second-class citizens here in Canada? That is what this bill will do.

I will turn the floor over to Diane Richler.

**Ms Diane Richler, Executive Vice-President, Canadian Association for Community Living:** Mr. Chairman, it is quite fitting that we should be making our presentation today,

[Traduction]

We are here this morning concerning Bill C-86. In our view, this legislation should not be passed because it goes against our association, which has been working for a number of years to integrate intellectually disabled persons living in society.

Nous sommes une fédération regroupant dix associations provinciales et deux associations territoriales. Nous avons 400 associations locales regroupant plus de 40 000 membres. Les membres sont des personnes atteintes de déficience mentale, des professionnels, des parents, des familles et des défenseurs des droits.

Notre travail vise à promouvoir les droits des personnes atteintes d'un handicap mental. Nous travaillons avec elles et pour elles. Nous nous efforçons depuis des années d'intégrer ces personnes dans notre société de façon à ce qu'elles ne se sentent pas exclues. Nous estimons que le présent projet de loi les exclura.

J'ai un fils de 38 ans. L'objectif que notre association de parents poursuit ici au Canada est de faire en sorte que nos enfants soient acceptés partout, de façon à ce qu'ils puissent être des citoyens à part entière comme vous et moi. En ce qui concerne le projet de loi C-86, nous attirons l'attention des Canadiens sur le fait que des familles ne peuvent pas entrer au Canada lorsqu'un des membres a une déficience mentale. Nous envoyons donc un message à nos fils et à nos filles, à nos frères et à nos soeurs qui vivent avec un handicap qu'ils seront exclus de notre société, ici au Canada. Ce n'est pas ce que nous voulons.

Il s'agit d'une mesure régressive par opposition à une qui serait tournée vers l'avenir. En tant que pays démocratique, nous devrions aider toutes les personnes dans le monde qui ont besoin de notre aide. Ce projet de loi exclut nos fils et nos filles, nos frères et nos soeurs qui sont atteints d'un handicap mental. En tant que parent, je ne peux accepter cela. C'est pour cette raison que nous sommes ici ce matin.

Nous sommes conscients que notre témoignage est présenté à la dernière minute. Nous vous demandons quand même d'écouter ce que nous avons à dire ce matin, de sorte que vous pourrez peut-être modifier le projet de loi à l'étude.

En tant que parent, je sais que je me battrai jusqu'à la fin de mes jours. Et c'est bien comme cela. Toutefois, certaines personnes atteintes d'une déficience mentale peuvent ne pas saisir les conséquences de ce projet de loi. Lorsqu'elles comprendront, elles ne l'accepteront pas. Souhaitons-nous créer, ici-même au Canada, une catégorie de citoyens de deuxième ordre? C'est précisément ce que fera le projet de loi.

Je cède maintenant la parole à M<sup>me</sup> Diane Richler.

**Mme Diane Richler, vice-présidente générale, Association canadienne pour l'intégration communautaire:** Monsieur le président, le moment est bien choisi pour présenter

*[Text]*

which is International Human Rights Day. When we received a list of the senators who sit on this committee, we were pleased to note that there is a long history of involvement and support of our association from many of the senators on this committee.

I might mention that I missed an opportunity to meet Senator Cochrane in Newfoundland a couple of weeks ago when I was a guest at a reception in Stephenville.

We also understand that it is not too often that the Senate decides to make amendments to legislation once it has reached the stage that this legislation has reached. However, we feel so strongly about the implications of this bill for the future of Canada and for those people who might become citizens of Canada, as well as for our current citizens, that we thought it important to appear before you to explain our position. Therefore we very quickly pulled together a brief, and we apologize for not having it available to you before today. I would like just to give a summary of the points that we have made.

Our association was incorporated nationally in 1958. Over the years, we have had a long history of involvement not only with Canadians but with people from other countries seeking information about services available to persons with mental handicaps. We have worked with families both within Canada who were seeking reunification with members of their families still living abroad, as well as with families living abroad who wanted to emigrate to Canada, and who were being denied entry because one of their members had a disability.

Our experience has been that, in virtually all of these cases, the decisions on how to interpret the existing legislation, in particular the provision which refers to the likelihood of excessive demand, was based on outmoded thinking and perceptions about people with disabilities and what their potential contribution might be to the community. For example, the way in which the existing legislation is being enforced, the presence of Down's syndrome in an individual is automatic grounds for denial of admission to Canada. This may be based on experiences in other countries where people have not had the benefit of learning from new approaches and not recognizing that people who have a mental handicap do not necessarily have to be impeded by that handicap and place excessive demands on societies.

Across the country, in each of our home provinces and territories, there are scores of examples of people who, when they lived in institutions or when they were younger and when their disabilities were identified, were expected to be burdens

*[Traduction]*

notre témoignage étant donné qu'aujourd'hui c'est la Journée internationale des droits de l'homme. Lorsque nous avons reçu la liste des sénateurs qui siègeraient au présent comité, nous avons remarqué avec joie que nombre de ces sénateurs appuient notre association depuis bien des années.

Je tiens à mentionner que j'ai raté une occasion de rencontrer le sénateur Cochrane il y a environ deux semaines à une réception qui s'est tenue à Stephenville (Terre-Neuve) et à laquelle j'étais invitée.

Nous comprenons bien que ce n'est pas souvent que le Sénat décide d'apporter des modifications à une loi une fois qu'on en est au stade où le présent projet de loi est parvenu. Toutefois, nos préoccupations quant aux répercussions de ce projet de loi sur l'avenir du Canada et sur les personnes qui pourraient devenir citoyens de ce pays, de même que sur les citoyens actuels, sont tellement fortes que nous avons jugé important de nous présenter ici pour expliquer notre position. Nous avons donc rapidement préparé un mémoire, et nous nous excusons de n'avoir pu vous le faire parvenir avant aujourd'hui. J'aimerais simplement faire un résumé des points que nous y avons soulevés.

Notre association a été constituée sous le régime fédéral en 1958. Tout au long des années, nous sommes intervenus non seulement auprès des Canadiens, mais aussi auprès de personnes à l'étranger qui souhaitaient obtenir de l'information sur les services offerts aux personnes atteintes d'une déficience mentale. Nous avons travaillé avec des familles du Canada qui souhaitaient être réunies avec des parents proches vivant toujours à l'étranger ainsi qu'avec des familles vivant à l'étranger qui souhaitaient émigrer au Canada et à qui on refusait le droit d'entrer parce qu'un des membres était atteint d'une invalidité.

D'après notre expérience, dans pratiquement tous les cas, les décisions relatives à la façon d'interpréter la loi existante, en particulier les dispositions qui ont trait à la possibilité d'un fardeau excessif, tiraient leur origine de perceptions et d'idées démodées sur les personnes atteintes d'un handicap et sur leur contribution éventuelle au sein d'une communauté. Par exemple, compte tenu de la façon dont la loi actuelle est appliquée, la présence du syndrome de Down chez un individu constitue automatiquement un motif de refus du droit d'admission au Canada. Cette loi peut aussi s'inspirer d'expériences dans d'autres pays, où des personnes n'ont pas eu la chance de connaître de nouvelles approches et ne reconnaissent pas que les personnes qui ont un handicap mental ne sont pas toujours limitées par ce handicap et ne constituent pas nécessairement un fardeau excessif pour la société.

Partout au Canada, dans chacune de nos provinces et chacun de nos territoires, il y a des dizaines d'exemples de cas où l'on avait anticipé que certaines personnes constitueraient un fardeau pour la société, notamment des personnes qui vivaient



*[Text]*

on society. Those people are now active participants in their communities, working and paying taxes, as are their families.

We are concerned that the outmoded perceptions that have affected the way in which the existing legislation has been enforced will not be changed if Bill C-86 is adopted as it is currently written.

Although the specific reference to disability has been eliminated, there is nothing in the current legislation that assures us that there will not be an interpretation, either through what is later put into regulations or through interpretation by medical officers who are doing the examinations in other countries, that disability would place excessive demand on Canada's communities.

In fact, even if it is impossible to make a prediction about who will place what level of demand on society and who will give back a certain amount to society, the provisions of our Charter of Rights and Freedoms are very clear that there cannot be discrimination on the basis of mental or physical disability. Yet, although the proposed wording of Bill C-86 omits references to disabilities, it does absolutely nothing to guarantee that the same practices will not be in place.

In fact, by leaving some of those issues to regulation, or by not referring to them at all, there is a chance that the practice could become more secretive, or less open. We know that, right now, Down's syndrome is used to exclude people, and we know that that is because of the reference to "disability". Having the word "disability" there does not necessarily mean that the practice will be different, but it will be much more difficult for people to uncover and to make public.

If the new legislation included only the amendment to section 19(1)(a), we would be concerned, but the addition of (b) to the legislation puts people who have a disability at even greater risk. We do note that, after study of this bill by the Commons committee, there was a change to the wording from "social services" to "social assistance", but we are still concerned that there is a risk that the immigration department officials will protect themselves by saying that they do not know whether a person might place excessive demands on society because he or she has a disability, and just to be sure, they will ask the family to guarantee that they will never require social assistance.

Social assistance could be defined in many ways. It could be used to refer to postsecondary student loans, to training programs or to Old Age Security. We know that at this time a number of Canada's social programs are being reviewed, and

*[Traduction]*

dans des établissements ou dont le handicap a été décelé lorsqu'elles étaient plus jeunes. Ces personnes jouent maintenant un rôle actif au sein de leur communauté, travaillent et paient des impôts comme le reste des membres de leur famille.

Nous sommes préoccupés par le fait que les perceptions dépassées qui ont affecté l'application de la loi actuelle ne changeront pas si le projet de loi C-86 est adopté tel qu'on peut maintenant le lire.

Même si on a éliminé toute référence spécifique aux déficiences, la loi actuelle n'est dotée d'aucune disposition garantissant qu'il n'y aura pas d'interprétation, que ce soit par l'entremise d'ajouts ultérieurs au règlement ou par l'interprétation des médecins agréés qui procèdent aux examens dans d'autres pays, selon laquelle un handicap risque d'entraîner un fardeau excessif pour les collectivités du Canada.

En fait, même s'il est impossible de prédire qui entraînera quel type de fardeau pour la société et qui rendra un certain montant à la société, les dispositions de la Charte des droits et libertés stipulent expressément qu'il ne peut y avoir de discrimination fondée sur une déficience mentale ou physique. Toutefois, même si la formulation proposée dans le projet de loi C-86 ne fait pas référence aux déficiences, elle ne garantit pas non plus que les mêmes pratiques ne seront pas utilisées.

En fait, en choisissant de traiter certaines questions dans le règlement, ou en ne s'y attachant tout simplement pas, il y a un risque que la pratique devienne plus secrète ou dissimulée. À l'heure actuelle, nous savons que le syndrome de Down est invoqué pour exclure des personnes, et nous savons que cela est dû à la référence aux «déficiences». Qu'on inscrive le terme «déficience» dans la loi ne signifie pas nécessairement que la pratique sera différente, mais les personnes auront beaucoup plus de difficulté à dévoiler certains faits et à les rendre publics.

Si la nouvelle loi ne comportait que la modification de l'alinéa 19(1)a), nous serions préoccupés; mais l'ajout de l'alinéa b) fait courir un risque encore plus grand aux personnes handicapées. Nous tenons compte du fait que, après l'étude du projet de loi par le Comité de la Chambre, on a remplacé l'expression «services sociaux» par «aide sociale»; nous craignons toujours, par contre, que les représentants officiels du ministère de l'Immigration ne cherchent à se protéger en disant qu'ils ne savent pas si une personne peut entraîner un fardeau excessif pour la société parce qu'elle est atteinte d'une déficience et, par simple précaution, ils demanderont à la famille de garantir qu'elle n'aura jamais besoin de l'aide sociale.

L'aide sociale peut être définie de nombreuses façons. On peut utiliser cette expression pour faire référence aux prêts d'études postsecondaires, aux programmes de formation ou à la Sécurité de la vieillesse. Nous savons que beaucoup de pro-

*[Text]*

we do not even know what the social programs of the future will be.

Therefore we are very concerned that this new subsection (b) may set up a new system whereby all families coming to Canada will have to make an undertaking that they will bear the full costs of supporting their family member who has a disability. That would certainly defy the Charter. It would place these families in a position of paying twice for services, because they would be taxpayers contributing to the over-all programs of the country, yet they would be paying separately for their family member who has a disability.

We are concerned about the lack of definition of "social assistance". We are concerned that the person with a disability may have a different level of dependence on their family than that of other citizens of Canada. Although it is not usual, there certainly are situations where spouses and children are subject to violence or abuse. Yet, if such persons have a disability, they may always be dependent on their families and not have the freedom to leave and live independently.

Finally, there is a risk that, if this provision requires that families coming to Canada with a member who has a disability must post a bond or buy a certain kind of insurance, only wealthy families who have a family member with a disability would be able to come to Canada. We would be saying to the world that Canada only welcomes those who come with a certain amount of money in their pockets.

The implication of subsection (b) for people who are already living in Canada is that there may be a system whereby people who have a disability have to prove how long they have lived in Canada, or that they were born in Canada, in order to qualify for certain services, and that would be discrimination against people who have always been Canadians.

We certainly understand the overall intent of this bill. We recognize that Canada has a right to control its borders and to set up certain criteria for entry, but we do not believe we want to give to the world the message that although Canada has built into its Charter of Rights and Freedoms a standard that defies discrimination on the one hand, on the other hand it has another standard for people who are more recent immigrants to the country.

Therefore, we have two specific recommendations to make. We propose that additional clauses be added that would read as follows:

19(1)(a)(iii) The presence of a disability (as it is defined by the World Health Organization) shall not be

*[Traduction]*

grammes sociaux du Canada font actuellement l'objet d'un examen, et nous ne savons même pas quels seront les programmes sociaux de l'avenir.

Nous craignons que le nouvel alinéa b) n'occasionne l'établissement d'un nouveau système en vertu duquel toutes les familles qui entrent au Canada devront signer un engagement à assumer tous les coûts nécessaires pour appuyer le membre de la famille qui est atteint d'une déficience. Cette pratique va totalement à l'encontre de la Charte. Ces familles auraient donc à payer ces services en double étant que, en tant que contribuables, elles assumeraient une partie des programmes du pays et devraient encore déboursier pour le membre atteint d'une déficience.

Autre source de préoccupations: l'absence d'une définition pour l'expression «aide sociale». Nous craignons que la personne atteinte d'une déficience ne jouisse d'un degré de dépendance par rapport à sa famille différent des autres citoyens du Canada. Bien que ce ne soit pas habituel, il y a certainement des situations où des conjoints et des enfants sont victimes de violence ou d'abus. Si ces personnes sont handicapées, elles peuvent demeurer pour toujours à la charge de leur famille et ne pas avoir la liberté de partir et de vivre de façon autonome.

Enfin, si ces dispositions exigent que les familles dont un membre est handicapé qui entrent au Canada déposent un cautionnement ou souscrivent un certain type d'assurance, il y a un risque que seules les familles riches qui ont un membre handicapé pourront entrer au Canada. Nous dirions ainsi au monde que le Canada n'accueille que les personnes dont la bourse est bien garnie.

Pour les personnes qui vivent déjà au Canada, l'alinéa b) peut signifier l'apparition d'un système en vertu duquel les personnes atteintes d'une déficience devront prouver depuis combien de temps elles vivent au Canada, ou qu'elles sont nées au Canada, afin d'être admissibles à certains services; là encore, ce serait de la discrimination contre les personnes qui ont toujours été des Canadiens.

Nous saisissons bien l'objectif global de ce projet de loi. Nous reconnaissons que le Canada a le droit de contrôler ses frontières et d'établir certains critères relatifs à l'entrée; mais nous ne croyons pas que nous voulons donner au monde le message que, même si le Canada a enchaîné une norme contre la discrimination dans sa Charte des droits et libertés, elle a d'autre part établi une norme pour les personnes qui ont un statut d'immigrant récent au pays.

Nous aimerions donc formuler deux recommandations particulières. Nous proposons l'ajout de dispositions supplémentaires qui se liraient comme suit:

19(1)a)(iii) La présence d'une déficience (telle que définie par l'Organisation mondiale de la santé) ne cons-



[Text]

considered a reason to expect excessive demands on health or social services;

19(1)(b)(i) The presence of a disability shall not be considered evidence that a person is or will be unable or unwilling to support himself or herself and those persons who are dependent on him or her.

If these recommendations were adopted, it would be possible to maintain the integrity of the intent of the legislation to still set some limits on persons who are coming to Canada, but it would allow a consistency with the Charter, and it would allow us all to feel better while celebrating International Human Rights Day in Canada. We would be happy to answer questions.

**The Chairman:** Thank you very much for an excellent presentation, and for the focus that you have given to this area of concern to which members of this committee drew attention in our pre-study of the subject matter.

By way of a footnote, do you have the WHO definition?

**Ms Richler:** I do not have it with me, but we can fax it to you this afternoon.

**The Chairman:** Yes, if you could fax it to the clerk so that our researcher could have that, it would be very helpful.

**Senator Cochrane:** I personally have been involved with the Community Living group in my region on the west coast of Newfoundland. I commend the work that is being done. It is not only people who have children with handicaps who are involved; we have volunteers from the education field and other areas who have given much of their time to the mentally handicapped. I am sure that is the situation right across the country, and I want to commend all those who are working so hard for mentally handicapped people.

I also want to thank you for coming and presenting your brief to this committee.

I have already received several faxes, and they are, I must say, rather late in arriving. I have one from the Newfoundland Association for Community Living, dated December 7; another one dated December 4, from the Association for Community Living in Manitoba; another dated December 7, from the British Columbia association; and another one dated December 7, from Dawson Creek.

Did this group appear before the committee of the House of Commons when this bill was being considered there?

**Ms Richler:** We did appear before the Commons committee, and we are very disappointed that our concerns were not

[Traduction]

tituera pas un motif par lequel on anticipera un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé;

19(1)b(i) La présence d'une déficience ne constituera pas une preuve attestant qu'une personne ne peut ni ne veut subvenir à ses propres besoins et à ceux des personnes dont elle a la charge.

Si ces recommandations étaient adoptées, il serait possible non seulement de maintenir l'intégrité de l'intention de la loi, soit d'imposer certaines normes aux personnes qui entrent au Canada, mais aussi d'harmoniser la loi avec la Charte; nous nous sentirions tous plus à l'aide de célébrer la Journée internationale des droits de l'homme au Canada. Nous serions heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup pour cet excellent témoignage et pour l'accent que vous avez mis sur ce secteur de préoccupation, sur lequel les membres du présent Comité avaient attiré notre attention au cours de l'étude préliminaire.

En passant, avez-vous la définition de l'OMS?

**Mme Richler:** Je ne l'ai pas avec moi, mais nous pouvons vous l'envoyer par télécopieur cet après-midi.

**Le président:** Oui, si vous pouviez la télécopier au greffier pour que notre chercheur en prenne possession, ce serait très utile.

**Le sénateur Cochrane:** J'ai personnellement participé aux activités du groupe d'intégration communautaire de ma région, sur la côte ouest de Terre-Neuve. Je tiens à faire l'éloge du travail qui est fait. Il n'y a pas que les personnes qui ont des enfants handicapés qui participent; nous avons des bénévoles du domaine de l'éducation et d'autres domaines qui ont donné beaucoup de leur temps aux personnes atteintes d'une déficience mentale. Je suis certain que c'est le cas partout au pays, et je tiens à féliciter toutes les personnes qui travaillent d'arrache-pied pour les personnes atteintes d'une déficience mentale.

Je tiens également à vous remercier d'être venus et d'avoir présenté votre mémoire au Comité.

J'ai déjà reçu plusieurs documents par télécopieur, et je dois dire qu'ils tardent à arriver. J'en ai un de l'Association pour l'intégration communautaire de Terre-Neuve qui est daté du 7 décembre, un autre de l'Association pour l'intégration communautaire du Manitoba qui est daté du 15 décembre, un de l'Association de la Colombie-Britannique, qui est daté du 7 décembre et un autre de Dawson Creek, qui est daté du 7 décembre.

Est-ce que ce groupe a comparu devant le Comité de la Chambre des communes lorsque le projet de loi y était à l'étude?

**Mme Richler:** Nous nous sommes présentés devant le Comité de la Chambre, et nous avons été extrêmement déçus

*[Text]*

recognized. My sense is that the only change that I have noticed since we appeared before the Commons committee was the change from social services to social assistance.

There seemed to be some appreciation on the part of the committee that the intent of the legislation was not to unduly impact on persons with a disability. We do not understand, though, why there was not more of a recognition of our concerns, particularly in view of the legal opinions that we have obtained that the current proposal does not satisfy the Charter requirements.

**Senator Cochrane:** My next question is: Do you have any statistics showing the numbers of disabled people who have entered this country? Do you know how many people have been denied the right to enter this country? Do you have that information with you?

**Ms Richler:** Unfortunately, we do not know of any statistics kept by immigration offices around the world about applications which are denied and what the basis is for that denial. The only thing that we have been able to confirm is that, with the existing legislation, every single case that we know of where a family has sought some kind of legal support, informational support, to challenge initial rejection, has been overcome.

There have been several legal challenges which have begun, and every single time they have reached court, the minister has offered a minister's permit, which has allowed that particular family to enter, but which has prevented us from finding out how the courts would interpret the Charter on this point.

That puts the family in an impossible situation. Obviously, they have to take the permit when it is offered because they are trying to come to Canada. There is nobody who is willing to be the test case and say, okay, we will not go to Canada so that Canadians can find out whether the Charter provisions apply.

We have never been able to get a legal interpretation. The difficulty is that the families who find us are either families who already have family members in Canada who do a lot of checking and are able to get other precedents and come up with enough information to convince the minister to grant a minister's permit, or their families abroad know how the system works and know how to contact a lawyer or somebody to help them. In those cases, they are never denied.

There really seems to be a double standard that, if you know how to work the system, you are allowed in. If you are poor, if you are uneducated, if you are in a region where you

*[Traduction]*

par le peu d'intérêt qui a été porté à nos préoccupations. À mon avis, le seul changement que j'ai remarqué depuis notre présence au sein du Comité de la Chambre est le remplacement de l'expression «services sociaux» par «aide sociale».

Le Comité semble avoir reconnu dans une certaine mesure que l'intention de la loi n'était pas de viser indûment les personnes handicapées. Par contre, nous ne comprenons pas pourquoi on n'a pas reconnu nos préoccupations, surtout que nous détenions des avis juridiques selon lesquels la proposition actuelle ne satisfait pas aux exigences de la Charte.

**Le sénateur Cochrane:** Ma prochaine question est: Avez-vous des statistiques sur le nombre de personnes handicapées qui sont entrées au pays? Savez-vous combien de personnes se sont vues refuser le droit d'entrer dans ce pays? Avez-vous ces renseignements avec vous?

**Mme Richler:** Malheureusement, nous ne savons pas si les bureaux d'immigration partout dans le monde gardent des statistiques sur les demandes qui sont rejetées et sur les motifs qui sous-tendent ces rejets. La seule chose que nous avons pu confirmer est que, en vertu de la loi actuelle, chaque fois qu'une famille a cherché à obtenir certains types de conseils juridiques ou des renseignements pour contester le rejet initial d'une demande, les recherches ont été vaines.

Plusieurs contestations juridiques ont été intentées, et chaque fois que l'affaire s'est rendue devant les tribunaux le ministre a délivré un permis du Ministre, ce qui permettait à la famille d'entrer, mais nous empêchait de découvrir la façon dont les tribunaux avaient interprété la Charte sur ce point.

Cela place les familles dans une situation impossible. Elles doivent nécessairement prendre le permis qu'on leur offre parce qu'elles veulent entrer au Canada. Personne n'est disposé à servir de cobaye et à dire: «c'est d'accord, nous n'irons pas au Canada afin que les Canadiens puissent déterminer si les dispositions de la Charte s'appliquent».

Nous n'avons jamais été en mesure d'obtenir une interprétation juridique. La difficulté vient du fait que les familles qui communiquent avec nous ont soit déjà des parents au Canada qui effectuent des recherches et qui sont capables d'obtenir d'autres précédents et de ramasser suffisamment d'informations pour convaincre le Ministre d'octroyer un permis, soit des parents à l'étranger qui connaissent les rouages du système et savent comment communiquer avec un avocat ou quelqu'un d'autre pour les aider. Dans ces cas, les demandes ne sont jamais refusées.

Il semble effectivement y avoir une double norme; si vous savez comment le système fonctionne, vous pouvez entrer. Si vous êtes pauvre, si vous êtes peu scolarisé, si vous vivez dans



[Text]

do not have easy access to telephones and faxes, and if you do not speak English or French, you cannot come in.

We do not see anything in the current proposed legislation that would overcome that kind of a system. We think that the new legislation would be just as subject to a Charter challenge, but we expect that we will have an equally difficult time, or probably an even more difficult time, in ever getting an opportunity to bring the issue to court.

Our desire is not to have to go to court on this. We think that a very simple provision could overcome this problem, and still allow the country to set standards for immigration. We are not saying just open the borders and let in everybody who wants to apply.

The reality is that most people with a disability are only coming in as part of families, at least those that we know of. There are three- and five-year-old kids who are part of families who are being denied access. The family is being told, "You can come if you leave your five-year-old son at home. Find someone else to look after him and the rest of you can come to Canada."

A young woman who lives in Toronto has been in touch with us. She has been a Canadian citizen for years, but her elderly parents and brother who has a disability still live abroad. The Department of Immigration will not let her brother into Canada. Her parents can come and leave him behind, otherwise she will have no opportunity to look after her parents as they age.

Those are the kinds of situations we are talking about. It is not individuals with intellectual disabilities, or most especially with significant intellectual disabilities, who are applying on their own. They are coming as part of families who want to remain as families. Yet a government which claims to have strong family values is encouraging families to split up, saying "Let the people who have been identified as not having a disability be part of us but leave the rest behind."

**Senator Cochrane:** Did you say that your community living organization began in 1957?

**Ms Richler:** In 1958, we were incorporated at the national level. However, local organizations started before that.

**Senator Cochrane:** That is about 34 years ago. You are making a general statement, I know that, but it would be very

[Traduction]

une région où vous n'avez pas facilement accès aux téléphones et aux télécopieurs et si vous ne parlez pas l'anglais ni le français, vous ne pouvez entrer.

À notre avis, il n'y a rien dans le projet de loi actuel qui permettrait de supprimer ce type de système. Nous croyons que la nouvelle loi pourra être tout aussi bien contestée en vertu de la Charte, mais nous prévoyons avoir autant de difficulté, sinon plus, à obtenir la possibilité de soumettre l'affaire aux tribunaux.

Nous ne souhaitons pas aller devant les tribunaux pour cela. Nous croyons qu'une disposition toute simple pourrait régler ce problème et permettrait quand même au pays d'imposer des normes en matière d'immigration. Nous ne disons pas d'ouvrir simplement les frontières et de laisser entrer quiconque présente une demande.

La réalité est que la plupart des personnes handicapées n'entrent que parce qu'elles font partie d'une famille, du moins tous les cas portés à notre connaissance. Il y a des enfants de trois et de cinq ans qui font partie d'une famille et à qui on refuse le droit d'entrer. On dit à la famille: «Vous pouvez venir si vous laissez votre fils de cinq ans à la maison. Trouvez quelqu'un pour prendre soin de lui, et tous les autres membres de la famille pourront venir au Canada.»

Une jeune femme de Toronto a communiqué avec nous. Elle est citoyenne canadienne depuis bien des années, mais ses parents âgés et son frère handicapé vivent toujours à l'étranger. Le ministère de l'Immigration ne veut pas laisser entrer son frère au Canada. Ses parents peuvent venir et laisser leur fils là-bas, autrement, elle ne pourra pas prendre soin de ses parents pendant leur vieillesse.

C'est de ce genre de situations dont nous parlons ici. Ce ne sont pas les personnes atteintes de déficiences intellectuelles, plus précisément de déficiences intellectuelles graves, qui présentent des demandes indépendantes. Ces personnes viennent avec leur famille pour que la famille reste unie. Un gouvernement qui préconise les bonnes vieilles valeurs familiales encourage pourtant des membres d'une même famille à se séparer en disant: «Laissons les personnes qui ne sont pas atteintes d'une déficience s'intégrer à nous, mais laissez les autres derrière.»

**Le sénateur Cochrane:** Avez-vous dit que votre organisation pour l'intégration communautaire a commencé ses activités en 1957?

**Mme Richler:** En 1958, nous nous sommes constitués sous le régime fédéral. Des organisations locales avaient déjà vu le jour avant cela.

**Le sénateur Cochrane:** Il y a 34 ans de cela environ. Je sais que vous êtes en train d'exposer des généralités, mais il

[Text]

helpful if you had statistics to show specific numbers, specific percentages of people who have been denied.

**Ms Richler:** The Government of Canada does not maintain those statistics. We have been told that there is no data available. They do not keep records from all of the possible immigration points of entry around the world where people can apply for immigration, saying that certain families were denied entry to Canada because one or more family member has a disability.

**Senator Cochrane:** What I am saying is that, even with your organization at the national level—

**Ms Richler:** Everyone we have worked with has been allowed in, finally. We could provide the number of cases in that respect.

**Senator Cochrane:** They have all been allowed in? I know of specific individuals in my region who have been allowed in, and they are taken care of quite adequately.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Vous comprenez le français? Je vous remercie de votre présentation, je suis très sensible à la cause que vous défendez parce que, je pense, j'ai posé des gestes dans ce sens-là au Québec qui ont été importants.

J'essaie quand même de comprendre. En ce qui concerne les deux propositions que vous faites à la loi, dans le fond, si je comprends bien, vous dites:

The presence of a disability shall not be considered a reason to expect excessive demands on health or social services.

Est-ce que vous reconnaissez qu'il y a peut-être des situations qui pourraient exiger ou «would put excessive demands». Je ne suis pas sûr. Vous ne dites pas: tous les gens qui ont un handicap et qui se présentent et demandent à émigrer que «we should not look at the handicap». J'essaie de comprendre exactement ce que cela veut dire.

**Mme Richler:** Ce que nous voulons dire c'est que selon la Charte des droits de la personne, que l'on ne peut pas discriminer à cause d'une déficience. Donc, nous reconnaissons qu'il est possible que le gouvernement veuille avoir une exigence où l'on ne peut pas faire des demandes excessives à cause des problèmes du manque de service, par exemple, pour certaines maladies.

Mon vocabulaire à cet égard est un peu limité. Je vais essayer de m'exprimer en anglais.

For certain medical conditions where there is a limitation on the number of dialysis machines available, or where there are requirements for heart transplants or those types of issues, we are not taking a stand on that. There is no Charter provision that protects people on the basis of health issues, but

[Traduction]

aurait été très utile que vous donniez des statistiques montrant des chiffres et des pourcentages précis de personnes à qui on a refusé le droit d'entrer.

**Mme Richler:** Le gouvernement du Canada ne tient pas de telles statistiques. On nous a dit qu'aucune donnée n'était disponible. Ils ne gardent pas de registres sur tous les points d'entrée dans le monde où les personnes peuvent présenter des demandes d'immigration, et ils disent que certaines familles n'ont pas eu le droit d'entrer au Canada parce que un ou plusieurs membres de la famille étaient atteints d'une déficience.

**Le sénateur Cochrane:** Ce que j'essaie de dire, c'est que même si votre organisation est reconnue à l'échelle nationale—

**Mme Richler:** Toutes les personnes avec qui nous avons travaillé ont fini par entrer au pays. Nous pourrions vous donner le nombre de cas.

**Le sénateur Cochrane:** Ils ont tous été autorisés à entrer? Je connais certaines personnes dans ma région qui ont été autorisées à entrer, et on s'occupe très bien d'eux.

**Senator Lavoie-Roux:** Do you understand French? I thank you for your presentation. I am very sensitive to the cause you are defending because I believe I have made some important efforts to further it in Quebec.

I am nevertheless trying to understand. Regarding the two proposals that you are making concerning the bill, ultimately, if I understand correctly, you are saying:

La présence d'une déficience ne constituera pas un motif par lequel on anticipera un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé;

Do you acknowledge that there perhaps are situations which could require or which "would put excessive demands". I am not sure. You are not saying "we should not look at the handicap" for all those people who have a disability and who show up and ask to emigrate. I am trying to understand exactly what that means.

**Ms. Richler:** What we mean is that, under the Charter of Human Rights, no one may discriminate on the basis of a disability. So we recognize that the government may possibly wish to set a requirement that excessive demands may not be made because of problems of shortages of services, for example, for certain diseases.

My vocabulary in this area is somewhat limited. I am going to try to express myself in English.

Nous ne prenons pas position sur le fait qu'il y a un nombre limité de dialyseurs pour certaines affections ni sur le fait qu'il y a certaines exigences pour ce qui est des greffes, ou d'autres questions du même genre. La Charte ne prévoit aucune disposition qui protège les personnes pour des raisons de santé,



[Text]

there is a Charter provision that prevents discrimination on the basis of disability.

We are saying there is no way to know by meeting a person, particularly if they are in another country where they have not had the benefit of training, education, health care and family support, what that person will be able to do once they come to Canada, or what kinds of contributions they will make.

Our recommendation is that, for the purposes of immigration, disability should not be a reason for applying the rest of section 19(1). We are not recommending the deletion of the provision for excessive demands in 19(1), but we should not let disability be one of the criteria for rating excessive demand. Just as there is no provision to say we will assess the number of men and women who come to Canada, in order to make sure we do not get more women than men, because we do not want to have an imbalance, and if there are too many women it will affect our social services. As far as I know, there is no rating for gender. So there should not be a rating for disability. The presence of disability should not be a reason for excluding people from Canada.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Alors, vous faites une différence entre un handicap et une maladie.

**Mme Richler:** Oui.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Et votre intervention est strictement au nom des personnes handicapées.

**Mme Richler:** Oui.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** C'est ce que je comprends. Est-ce que vous avez examiné la possibilité que votre préoccupation puisse être reflétée dans les règlements et à ce moment-là, évidemment vous n'avez pas pensé à une formulation puisque vous avez pensé à une formulation pour l'inclure dans la loi, dans les règlements pensez-vous qu'il y aurait une ouverture qui permettrait au moins de cerner un peu le problème?

**Mme Richler:** Pour nous, il y a deux problèmes. Tout d'abord, les règlements sont généralement beaucoup plus cachés, moins ouverts. Il est très difficile pour les organismes et même pour les gens de l'extérieur de bien comprendre la loi si des choses aussi importantes sont cachées dans les règlements. La loi est assez simple à comprendre, elle est assez accessible. Si on doit retourner aux règlements, il est difficile pour les gens de bien savoir ce que l'on peut changer de l'un à l'autre et il est beaucoup plus difficile de savoir quelle est la pratique.

Nous ne pouvons pas comprendre pourquoi cette loi ne reconnaît pas la Charte dans la loi même. La Charte existe. Cela ne doit pas être dit dans les règlements que l'on respecte la Charte, cela doit être dans la loi même.

[Traduction]

mais il y a des dispositions toutefois qui condamnent la discrimination fondée sur les déficiences.

Nous disons seulement qu'on ne peut pas savoir lorsqu'on rencontre une personne, particulièrement si elle se trouve dans un autre pays où elle n'a pas bénéficié de formation, d'éducation, de soins de santé et d'appui familial, ce qu'elle sera en mesure de faire une fois au Canada ni quel genre de contribution elle sera en mesure d'apporter.

Nous recommandons donc, aux fins de l'immigration, que les déficiences ne constituent pas un motif suffisant pour appliquer le reste du paragraphe 19(1). Nous ne recommandons pas l'élimination des dispositions du paragraphe 19(1) qui ont trait au fardeau excessif, mais les déficiences ne devraient pas constituer un critère de fardeau excessif. De la même façon, il n'y a pas de disposition prévoyant l'évaluation du nombre d'hommes et de femmes qui entrent au Canada de façon à assurer qu'il n'y a pas plus de femmes que d'hommes parce que nous ne voulons pas de déséquilibre et que, s'il y a trop de femmes, cela affectera nos services sociaux. Pour autant que je sache, il n'y a pas de motifs axés sur le sexe, pas plus qu'il ne devrait y avoir de motifs axés sur les déficiences. La présence d'une déficience ne devrait pas constituer un motif pour exclure certaines personnes du Canada.

**Senator Lavoie-Roux:** So you draw a distinction between a disability and an illness.

**Ms. Richler:** Yes.

**Senator Lavoie-Roux:** And you are speaking strictly on behalf of disabled persons.

**Ms. Richler:** Yes.

**Senator Lavoie-Roux:** That is what I understand. Have you considered the possibility that your concern could be reflected in the regulations, and, if so, you clearly have not thought of any wording. Since you have thought of wording to include in the act, in the regulations, do you think there would be an opening that would at least make it possible to delimit the problem somewhat?

**Ms. Richler:** There are two problems for us. First, the regulations are generally much more hidden, less open. It is very difficult for the agencies and even for people on the outside to understand the law clearly if such important things are hidden in the regulations. The act is fairly simple to understand; it is fairly accessible. If we must return to the regulations, it is difficult for people to know clearly what can be changed from one to the other, and it is much more difficult to know what the practice is.

We cannot understand why this bill does not recognize the Charter in the bill itself. The Charter exists. The fact that the Charter must be complied with should not be stated in the regulations; it should be in the act itself.

[Text]

**Senator Lavoie-Roux:** I understand your point of view, but changes in rulings surely must be published.

You use the word "hidden". It is not as accessible to people as the law might be.

**Ms Richler:** Yes.

**Senator Lavoie-Roux:** Did you say that, for the cases that you were involved with, you succeeded in getting the people in? How do the people know of your existence if they live in Pakistan?

**Mme Richler:** C'est le problème, les gens qui nous connaissent. . .

**Senator Lavoie-Roux:** However, the cases you were involved with, they could come to Canada?

**Mme Richler:** Oui, mais le problème veut dire que ce sont des personnes qui ont soit un membre de leur famille ici au Canada soit qui connaissent notre association ou dans la plupart des cas, ce sont des personnes qui ont déjà un membre de leur famille au Canada. Tous les autres cas représentaient des personnes de l'Angleterre, des États-Unis, qui ont des avocats, qui ont des contacts avec les hauts fonctionnaires. . .

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Pour ne pas être trop longue, je voudrais vous demander une dernière question. Est-ce que vous nous dites que les gens qui veulent immigrer au Canada et qui ont ce type de problème, s'ils peuvent payer un avocat, dans presque tous les cas ils vont entrer mais que ceux qui n'ont ni avocat et qui ne vous connaissent pas, restent en dehors.

**Mme Richler:** L'autre problème, c'est qu'il y en a beaucoup parmi ceux qui ont reçu la permission du ministre l'ont reçue parce qu'ils avaient déjà commencé un processus en cour. Notre crainte, c'est que le ministre a décidé de toujours donner la permission au lieu d'avoir une décision de la cour qui dirait que la loi ne respecte pas la Charte. Donc, il n'y a jamais eu un cas où on a permis de suivre tout le processus pour déterminer si la Charte doit empêcher cette loi ou pas.

**Senator Lavoie-Roux:** I think we should examine it.

**The Chairman:** These questions have raised very important issues. In terms of the regulations and the regulation-making process, it is my understanding that a pre-development phase takes place across the ministries. In this regard, it would be important for us to know whether or not your association has been involved or consulted as yet by the ministry during this pre-development phase of regulations.

**Ms Richler:** No, we have not.

[Traduction]

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je comprends votre point de vue, mais les changements apportés aux règles doivent certainement être publiés.

Vous avez utilisé le terme «caché». De façon générale, le règlement n'est pas aussi accessible que la loi.

**Mme Richler:** Oui.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Avez-vous dit que, pour les cas sur lesquels vous avez travaillé, vous étiez parvenus à faire entrer les personnes? Comment les personnes viennent-elles à connaître votre existence si elles vivent au Pakistan?

**Ms Richler:** That's the problem. The people who know us. . .

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Toutefois, les cas sur lesquels vous avez travaillé—les personnes ont-elles pu entrer au Canada?

**Ms. Richler:** Yes, but the problem means that these are people who either have a member of their family here in Canada or who know of our association, or in most cases they are people who already have a member of their family in Canada. All the other cases represented persons from England and the United States who have lawyers, who have contacts with senior civil servants. . .

**Senator Lavoie-Roux:** So as not to go on too long, I would like to ask you one final question. Are you telling us that if the people who want to immigrate to Canada and who have this type of problem can pay for a lawyer, they are going to enter in virtually every case, but those who do not have a lawyer and do not know you will not?

**Ms. Richler:** The other problem is that there are many among them who have received the Minister's permission, have received it because they have already begun court proceedings. Our fear is that the Minister has always decided to give permission rather than obtain a court decision that would say that the act is not consistent with the Charter. So there has never been a case in which it has been possible to follow the entire process in order to determine whether the Charter must block this act or not.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je crois que nous devrions nous pencher là-dessus.

**Le président:** Ces questions ont soulevé des points très importants. En ce qui a trait au règlement et au processus de réglementation, je crois comprendre qu'il y a une étape préalable dans tous les ministères. À ce sujet, il serait important que nous sachions si votre association a participé ou si le Ministre l'a consultée pendant cette étape préalable à la réglementation.

**Mme Richler:** Non, rien de cela.



[Text]

**The Chairman:** We will undertake to make sure that you are, because your counsel would be critically important and helpful for the ministry.

**Senator Di Nino:** I suspect that there is not a member of this committee who does not have a great deal of sympathy with your cause, but as is the case with all legislators, the delicate balance that exists between the different interests must also be looked at.

During the prestudy, and last evening with Mr. Fairweather, questions were asked dealing with the subject that both of my colleagues have alluded to; that is, it is our understanding, from the responses we received from ministry officials and from Mr. Fairweather last night, that no one has been denied admission to this country because of disability. Can you confirm that?

**Ms Richler:** I know of cases right now where people have not received permission to immigrate.

**Senator Lavoie-Roux:** On the basis of disability?

**Ms Richler:** On the basis of disability.

**Senator Di Nino:** Your point seems to be that it is not a problem once the person gets in the stream, but that people are not allowed at the offices of the Canadian embassies or immigration offices outside of Canada, and that they may not get beyond the first interview. This is my understanding from your description of the problem; is that correct?

**Ms Richler:** That certainly is a big part of it. People who know how to get through that maze know how to access other support.

**Senator Di Nino:** Let's take an example. If someone applies in New Delhi, what happens?

**Ms Richler:** We expect that many of them are just told "No".

**Senator Di Nino:** We do not know that, though.

**Ms Richler:** We do not know of anyone who has come in without great difficulty.

**Senator Di Nino:** It applied to me when I emigrated to this country, and I do not think I have a mental disability, so the disability may not necessarily be the cause of the difficulty.

**Ms Richler:** No. We have never encountered a situation where a family with one disabled family member has emigrated, and where the disability has not been the issue of whether or not they could gain entry to Canada, without there being some extra intervention.

**Senator Di Nino:** Let me go one step further: Are you making a distinction between those who apply for landed immi-

[Traduction]

**Le président:** Nous ferons en sorte qu'on communique avec vous parce que vos conseils pourraient être très importants et utiles pour le Ministère.

**Le sénateur Di Nino:** Je doute qu'il y ait un membre du présent Comité qui n'éprouve pas énormément de sympathie pour votre cause, mais comme c'est le cas pour tous les législateurs, l'équilibre précaire qui existe entre les différents intérêts doit également être pris en considération.

Au cours de l'étude préliminaire, et pendant la rencontre d'hier soir avec M. Fairweather, on a soulevé des questions sur le sujet auquel mes collègues ont fait allusion; c'est-à-dire que selon nous, d'après les réponses que nous avons obtenues des représentants ministériels et de M. Fairweather hier soir, personne ne s'est vu refuser l'admission dans notre pays du fait d'une déficience. Pouvez-vous confirmer cela?

**Mme Richler:** Je connais des personnes à l'heure actuelle qui n'ont pas obtenu l'autorisation d'immigrer.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Du fait d'une déficience?

**Mme Richler:** Du fait d'une déficience.

**Le sénateur Di Nino:** Vous semblez dire qu'il n'y a plus de problème une fois que la personne est entrée dans le processus, mais qu'il y a des personnes qui n'ont pas accès aux bureaux des ambassades canadiennes ou aux bureaux d'immigration à l'extérieur du Canada et qui ne vont souvent pas plus loin que la première entrevue. C'est ce que je comprends de votre description du problème; est-ce correct?

**Mme Richler:** C'en est certainement une grosse partie. Les personnes qui savent comment se débrouiller dans ce labyrinthe savent comment accéder à d'autres services.

**Le sénateur Di Nino:** Prenons un exemple: si quelqu'un présente une demande à New Delhi, que se passe-t-il?

**Mme Richler:** Nous nous attendons à ce qu'on réponde «Non» à beaucoup d'entre eux.

**Le sénateur Di Nino:** On n'en sait rien, cependant.

**Mme Richler:** À notre connaissance, personne n'a jamais été admis sans grande difficulté.

**Le sénateur Di Nino:** Lorsque j'ai émigré au Canada, j'ai dû suivre la même procédure, et je ne pense pas être atteint d'une déficience mentale, si bien qu'il est possible que la déficience ne soit pas nécessairement à l'origine de la difficulté.

**Mme Richler:** Non. Nous n'avons jamais été confronté à une situation où une famille dont l'un des membres est handicapé a émigré et où la déficience n'a pas été l'élément déterminant du fait d'établir si la famille devait ou non être admise au Canada, sans qu'on ait recours à certaines formes d'interventions supplémentaires.

**Le sénateur Di Nino:** Laissez-moi pousser les choses un peu plus loin: établissez-vous une distinction entre ceux qui

[Text]

grant status in the normal process versus those who come in as refugees?

**Ms Richler:** No. We have had problems in both cases.

**Senator Di Nino:** I specifically asked that question of Mr. Fairweather last evening. I will have to check the response, but he seemed to indicate that the acceptance or otherwise of a family's refugee status had no bearing on disability. In effect, the disability issue was not considered as a refugee issue. I am not sure that is exactly what he said, though.

**The Chairman:** Perhaps we can keep the distinction on immigration.

**Senator Di Nino:** That is what I am asking.

**Ms Richler:** I should like to make one other response. We understand that we are in a difficult position because of not having access to wide-ranging information and data. What we base our position on is the plight of the people who have come to us, the problems they have had, and what we have been able to overcome.

We cannot minimize how far many of those families have had to go. It has not simply been a case of knowing how to work the system and obtaining permission for people to stay. For many of them, it has meant actually going to court. It is only at the stage when they have taken the Charter challenge to court that the department and the minister have capitulated and granted a permit. That is not an ordinary process; that is an extraordinary process.

**Senator Di Nino:** Are those all immigration cases, all refugee cases, or a combination of both?

**Ms Richler:** Most of our cases are immigration cases because there are a lot of immigrants who have families here, and refugees do not have access to fax machines, phones, and things like that. Most of the people we hear from are highly educated. For example, there are doctors who are not allowed to come in because they have a son who has a mental handicap. We had a clergyman who was not allowed to come into Canada because he had a daughter who had a mental handicap. We are not talking about an average category of the people who immigrate.

I want to emphasize the fact that our concern with the proposed current legislation is that not only does it not overcome our original problem with the bill, it now adds an extra threat to people with a disability by making the provision regarding social assistance. That provision makes us fear that any time

[Traduction]

présentent une demande de droit d'établissement en vertu de la procédure habituelle et ceux qui viennent en tant que réfugiés?

**Mme Richler:** Non. Nous avons rencontré des problèmes dans les deux cas.

**Le sénateur Di Nino:** Hier soir, j'ai posé cette question à M. Fairweather de façon précise. Je devrais vérifier la réponse, mais il semblait indiquer que l'acceptation ou le refus d'une demande de statut de réfugié présentée par une famille n'avait rien à voir avec la déficience. En effet, le problème de la déficience n'était pas considéré comme un problème ayant trait au statut de réfugié. Toutefois, je ne suis pas certain qu'il s'agit des mots exacts qu'il a utilisés.

**Le président:** Peut-être pourrions-nous nous en tenir à la distinction concernant l'immigration.

**Le sénateur Di Nino:** C'est ce que je demande.

**Mme Richler:** J'aimerais donner une autre réponse. Parce que nous n'avons pas accès à des informations et à des données étendues, nous savons que nous nous trouvons dans une position difficile. Nous fondons notre position sur la situation délicate dans laquelle se trouvent les personnes qui sont venues nous voir, sur les problèmes qu'ils ont rencontrés et sur ce que nous avons pu faire afin de les aider à les régler.

On ne peut oublier jusqu'à où nombre de ces familles ont dû aller. Il ne s'agit pas simplement de savoir comment s'insérer dans le système et d'obtenir pour ces personnes la permission de rester. Nombre d'entre eux ont dû recourir aux tribunaux. Ce n'est qu'à l'étape de la contestation axée sur la Charte devant les tribunaux que le ministère et le ministre ont capitulé et leur ont délivré un permis. Ce n'est pas une procédure ordinaire; c'est une procédure extraordinaire.

**Le sénateur Di Nino:** Tous ces problèmes d'immigration sont-ils des problèmes de réfugiés, ou une combinaison des deux?

**Mme Richler:** Dans la plupart des cas, il s'agit de problèmes d'immigration, parce que de nombreux immigrants ont ici de la famille et que les réfugiés n'ont pas accès à des télécopieurs, à des téléphones et à d'autres choses de ce genre. La plupart des personnes que nous entendons ont un degré de scolarité élevé. Par exemple, il s'agit de médecins qui n'ont pas été autorisés à venir ici parce qu'ils ont un fils souffrant d'une déficience mentale. Il y a un pasteur qui n'a pas été autorisé à venir au Canada parce que sa fille souffre d'une déficience mentale. Il ne s'agit pas d'une catégorie moyenne d'immigrants.

Je tiens à souligner que les inquiétudes que nous inspirent les dispositions législatives proposées tiennent non seulement au fait que les problèmes que nous avons décelés dès le départ dans le projet de loi n'ont pas été réglés, mais aussi à la menace additionnelle que fait peser sur les personnes handica-



**[Text]**

there is a suspicion that someone has a disability, that family will be asked to post a bond, or take out special insurance, or sign a waiver saying that that person will never be able to qualify for something.

Social assistance may be defined in the regulations, but how it is defined this year may differ from how it is defined next year. Does that mean that when Ms Berthiaume's son lines up for some training program, his genealogy will be checked to ensure that he qualifies, or that he is not an immigrant and he gets in, whereas the person beside him cannot get in? It makes us uneasy about the kind of status that people will have in Canada as new Canadians.

**Senator Di Nino:** You are concerned with the addition of clause 19(1)(b).

**Ms Richler:** Yes; very concerned.

**Senator Di Nino:** In order for us to fully appreciate the magnitude of this concern, we have to dig deeper in order to see how we can respond to your needs. Why do you think this legislation was presented in this way, or why do you think that clause 19(1)(b) was added?

**Ms Richler:** From our appearance before the House of Commons committee, I understand that there is a concern on the part of the department that there could be people who are looking to come to Canada specifically because we have a reputation for having such good social programs. There may be people who want to come in and abuse the system. That was specifically what we were told when we appeared before the committee.

The committee indicated to us that their intention was not to discriminate against people because they had a disability. The members of that committee felt quite confident that the wording of the bill, even at that stage, would not discriminate, but I would guess that that is why they changed "social services" to "social assistance."

When you spend a lot of time with people who have a mental handicap and with their families, you realize how insidious the discrimination is, and how quickly practices come into place. Because at some time they have been identified as having a mental handicap, many people automatically get streamed in a certain direction. It is automatically assumed that they will go to a certain school, or that they will do a certain thing when they graduate from school, or that they will have access to certain kinds of training programs and not

**[Traduction]**

pées la disposition visant l'aide sociale. Cette disposition nous fait craindre que chaque fois qu'on soupçonnera la présence d'un handicap, on demandera à la famille d'imposer un cautionnement, de souscrire une assurance particulière ou de signer un formulaire de renonciation stipulant que la personne concernée ne sera jamais admissible à quelque programme que ce soit.

Même si l'aide sociale est définie dans les règlements, il se peut que la définition qu'on en donne cette année diffère de celle qu'on en donnera l'année prochaine. Cela signifie-t-il que, lorsque le fils de M<sup>me</sup> Berthiaume s'inscrira à un quelconque programme de formation, on vérifiera sa généalogie pour établir son admissibilité, ou qu'il n'est pas un immigrant et qu'il peut être admis, alors que la personne qui se trouve à côté de lui ne peut pas l'être? La situation des personnes se trouvant au Canada en tant que nouveaux Canadiens nous rend mal à l'aise.

**Le sénateur Di Nino:** Vous vous inquiétez de l'ajout de l'alinéa 19(1)(b).

**Mme Richler:** Oui. Nous sommes très inquiets.

**Le sénateur Di Nino:** Pour que nous puissions apprécier l'étendue de cette inquiétude, nous devons pousser les choses un peu plus loin, nous faisant voir comment nous pouvons répondre à vos besoins. Pourquoi, à votre avis, cette mesure législative a-t-elle été présentée de cette façon, ou comment expliquez-vous l'ajout de l'alinéa 19(1)(b)?

**Mme Richler:** À la suite de notre comparution devant le comité de la Chambre des communes, je crois comprendre que le ministère est inquiet à l'idée que des personnes puissent chercher à venir au Canada simplement parce que nous avons la réputation d'offrir de très bons programmes sociaux. Il se peut qu'il y ait des gens qui souhaitent venir pour tirer avantage du système. Lorsque nous avons comparu devant le comité, c'est précisément ce qu'on nous a dit.

Le comité nous a indiqué qu'il n'avait nullement l'intention d'exercer de la discrimination contre les personnes atteintes d'une déficience. Les membres du comité avaient la quasi-certitude que la formulation du projet de loi, même à ce stade, ne serait pas discriminatoire, mais je suppose que c'est pourquoi ils ont remplacé les mots «services sociaux» par «aide sociale».

Lorsqu'on passe beaucoup de temps en compagnie de personnes atteintes d'une déficience mentale et de leur famille, on réalise que la discrimination est insidieuse et que les pratiques s'instaurent en un rien de temps. Parce qu'on les a un jour définies comme étant atteintes d'une déficience mentale, de nombreuses personnes sont automatiquement orientées dans une certaine direction. On tient automatiquement pour acquis qu'elles iront à une certaine école, qu'elles feront ceci ou cela lorsqu'elles auront obtenu leur diplôme et qu'elles

[Text]

others. Our concern is based on our awareness of a great deal of pain, and a great deal of history of discrimination. We see this new proposed legislation as potentially setting up yet another problem for people with a disability to fight, another layer to get through.

**Senator Di Nino:** You mean an additional roadblock.

**Ms Richler:** That is right. We see that type of thing occurring rather than what we had hoped the legislation would do, namely recognize people as citizens. We are not asking for anything special on behalf of people with a disability.

**Ms Richler:** We are not saying that the the immigration laws should be set up in such a fashion that individuals with disabilities from around the world can line up and come in as individuals; we are saying, if a family happens to have a member who has a disability, the presence of that disability should not be used as a reason for keeping that whole family out.

**Senator Di Nino:** You have been saying "family". Are you suggesting that the same treatment should apply to an individual who wishes to come to this country as an immigrant or refugee with a disability, or are you restricting it to persons who are members of families?

**Ms Richler:** If an individual were applying on their own, they would be subject to the same range of tests that everyone else faces. Anyone who wants to apply to come to Canada has to satisfy government and immigration officials that they will be able to earn a living and contribute to society. So a person with a disability would have to meet the same criteria.

**Senator Di Nino:** You are saying, in effect, that the disability should not be a reason for automatic inadmissibility?

**Ms Richler:** Exactly. If Rick Hansen lived in the United States right now and wanted to move to Canada, he should be evaluated as Rick Hansen, and not denied because he uses a wheelchair.

**Senator Di Nino:** He is one of the least disabled people we know in our lives.

**Ms Richler:** If this bill had been in existence before Sir John A. Macdonald came across to Canada, he and his family would have been excluded because he had a daughter who had a disability. If we go through Canadian history, we can find numerous examples of people who would not have been allowed to contribute to the building of this country because

[Traduction]

auront accès à certains types de programmes de formation, et non à d'autres. Nos préoccupations sont fondées sur des douleurs bien réelles et sur de nombreux cas de discrimination. Nous croyons que les dispositions législatives proposées risquent de constituer un problème additionnel qu'auront à vaincre les personnes handicapées, un pas de plus à franchir.

**Le sénateur Di Nino:** Vous voulez dire un autre obstacle.

**Mme Richler:** Voilà. C'est ce qui se produira selon nous, alors que nous attendions autre chose des dispositions législatives, c'est-à-dire qu'elles reconnaissent les personnes comme citoyens. Nous ne revendiquons pas de traitement particulier pour les personnes déficientes.

**Mme Richler:** Nous ne prétendons pas que les lois sur l'immigration devraient être rédigées de façon à permettre aux personnes handicapées du monde entier de venir frapper à nos portes et d'entrer au pays à titre individuel; ce que nous disons, c'est que, si l'un des membres d'une famille est atteint d'un handicap, ce handicap ne devrait pas servir de prétexte au rejet d'une famille entière.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez parlé de «famille». Dites-vous que le même traitement devrait s'appliquer aux personnes seules qui souhaitent s'établir au Canada à titre d'immigrants ou de réfugiés atteints d'un handicap, ou faites-vous uniquement référence aux personnes qui sont membres d'une famille?

**Mme Richler:** Les personnes qui présentent une demande en leur nom propre devraient répondre aux mêmes critères que toute autre personne. Toute personne souhaitant s'établir au Canada doit prouver de façon satisfaisante au gouvernement et aux représentants de l'immigration qu'elle sera en mesure d'assurer sa subsistance et de contribuer à la société. Par conséquent, une personne déficiente aurait à répondre aux mêmes critères.

**Le sénateur Di Nino:** En fait, ce que vous dites, c'est que la déficience ne devrait pas être un motif automatique d'inadmissibilité?

**Mme Richler:** Exactement. Si, à l'heure actuelle, Rick Hansen vivait aux États-Unis et souhaitait s'établir au Canada, il devrait être évalué en tant que Rick Hansen. On ne devrait pas rejeter sa demande sous prétexte qu'il utilise un fauteuil roulant.

**Le sénateur Di Nino:** C'est l'une des personnes les moins déficientes que nous connaissions.

**Mme Richler:** Si le projet de loi avait été en vigueur à l'époque où Sir John A. MacDonald est venu au Canada, sa famille et lui-même auraient été rejetés, parce qu'il avait une fille atteinte d'une déficience. Lorsque nous parcourons l'histoire du Canada, nous constatons qu'il existe de nombreux exemples de personnes qui n'auraient pu contribuer à



[Text]

someone in their family had a disability, and that is what we want to stop.

**Senator DeWare:** You keep referring to mental disability most of the time, but the definition of "disability" does not refer to "mental".

**Ms Berthiaume:** It is because our associations work with and for persons who have a mental handicap. It is a parent association. I am the parent of a 38-year-old son. This is why. As I said at the beginning, we are about 400 local associations across Canada and in the territories, and we have over 40,000 members.

**Senator DeWare:** I also have received letters requesting an adjustment to this bill, and one of them is from a good friend of mine, Lorraine Philemon, in New Brunswick who has worked with the handicapped. You keep referring to "disabled" and you have put the two definitions in the same category. There has to be two medical officers who examine the particular person and make a judgment as to whether or not that person can come to Canada.

Speaking about the regulations for a minute, the reason that things are put in regulation is that sometimes it takes years to get a bill through a legislature or to change a bill. However, regulations can be changed more easily. Anytime a bill refers to, for example, fee structures, you will never see such fee structures in the bill, because the government might want to change that structure two or three years down the road. I am referring to something like a hunting fee. I realize where you are coming from, but it could be to your advantage to have your concerns rectified in the regulations.

I think you may feel the same, Senator Lavoie-Roux.

**Senator Lavoie-Roux:** The reason I brought up the possibility of regulation is that this bill has gone through pre-study here, and through all steps in the other chamber and been sanctioned there. Personally, I would have wished such changes to have been in the law, but we have to be practical. We can follow the regulations closely and perhaps we can tighten up the regulations a bit. I think it would be more practical at this point to work at that level.

Of course, law always has priority over what is in regulation, because you cannot write a law that foresees all the details. Here it is more a question of principle than a question of pragmatism. Perhaps we could accomplish quite a bit

[Traduction]

l'édification de notre pays parce que l'un des membres de leur famille était atteint d'une déficience, et c'est précisément ce que nous voulons éviter.

**Le sénateur DeWare:** Vous faites sans cesse référence à la déficience mentale, mais la définition de «déficience» ne fait nullement référence à la notion de «déficience mentale».

**Mme Berthiaume:** C'est parce que nos associations travaillent pour les personnes atteintes d'une déficience mentale et auprès d'elles. Il s'agit d'une association de parents. J'ai un fils de 38 ans. Voilà la raison. Comme je l'ai dit dès le début, nous regroupons environ 400 associations locales réparties dans tout le Canada et dans les territoires, et nous comptons plus de 40 000 membres.

**Le sénateur DeWare:** J'ai également reçu des lettres plaidant en faveur de la modification du projet de loi. L'une d'entre elles m'a été adressée par une de mes bonnes amies, M<sup>me</sup> Lorraine Philemon, du Nouveau-Brunswick, qui a travaillé auprès des personnes handicapées. Vous faites sans cesse référence aux «personnes déficientes» et vous avez placé les deux définitions dans la même catégorie. Deux médecins agréés doivent examiner la personne concernée et décider si elle pourra ou non être admise au Canada.

Parlons un instant des règlements. On adopte des règlements parce qu'il faut parfois des années pour modifier un projet de loi ou lui faire franchir toutes les étapes. Cependant, les règlements peuvent être changés plus facilement. Chaque fois qu'un projet de loi fait référence à une tarification, par exemple, elle n'est jamais intégrée dans le projet de loi, parce qu'il est possible que le gouvernement veuille la modifier après deux ou trois ans. Je fais référence à quelque chose s'apparentant aux droits de chasse. Je comprends ce que vous voulez dire, mais il pourrait être avantageux pour vous que les problèmes que vous soulevez soient réglés dans le cadre des règlements.

Sénateur Lavoie-Roux, je pense que vous êtes peut-être du même avis.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Si j'ai soulevé la possibilité du recours aux règlements, c'est que le projet de loi a fait l'objet d'un examen préliminaire ici et que, dans l'autre chambre, il a franchi toutes les étapes avant d'être sanctionné. Personnellement, j'aurais souhaité que de telles modifications soient inscrites dans la loi, mais nous devons faire preuve de pragmatisme. Nous pouvons suivre de près les règlements, et il se peut que nous puissions les resserrer un peu. À ce stade-ci, je crois donc qu'il serait plus pratique d'en rester à ce niveau.

Bien entendu, la loi l'emporte toujours sur le contenu des règlements, parce qu'on ne peut rédiger de lois qui prévoient tous les détails. Ici, il s'agit davantage d'une question de principe que d'une question de pragmatisme. Nous pourrions peut-

[Text]

through regulation. Senators sit on the scrutiny committee that reviews regulations.

This does not take away from your objection about people from other countries. There also could be more instruction given to people who work in the Canadian immigration offices throughout the world. They could be sensitized to this attitude that people not be pushed away.

**Senator DeWare:** That could be part of the training that the government intends to carry out with senior immigration officers.

Last night, during discussion on this part of the bill, the minister implied to me that his department has a grave concern about diseases rampant throughout the world. This part of the legislation deals with that concern.

Also, if we agreed today to make an amendment to the bill, it would have to go back to the House of Commons. When you open the bill, you open up the whole bill. The entire legislation is then open to scrutiny. If for any reason the house was prorogued, this bill would drop from the Order Paper and would have to be re-introduced. We are concerned that if we at this time tried to amend the bill, we may lose everything that we have now. We have to take that into consideration. However, if we could work with the department on the regulations, we may be able to accomplish what you are asking.

**Ms Richler:** With respect, I understand exactly what you are saying, and we thought long and hard before deciding, really at the last minute, to even seek an appearance here. We know we are putting you in a difficult position in suggesting that the legislation be reopened. We are not pretending that it is simple, or that it is something you would do lightly. However, we are asking that our expressed concerns be taken seriously.

There are a couple of specific issues to which you referred. Our association works on behalf of people who have a mental handicap. We work in collaboration with many other organizations. We have a colleague here with us from the Canadian Disability Rights Council.

The Charter specifically makes reference to mental or physical disability. The amendments we are proposing would affect all people who have a disability. They would have no impact on the issues of disease or other concerns that have been raised by the department. We are not trying to take away the department's right to protect Canada from disease or other

[Traduction]

être accomplir bien d'autres choses par l'entremise des règlements. Les sénateurs siègent au comité de surveillance qui examine les règlements.

Cela ne dispose pas de l'objection que vous soulevez à l'égard des personnes d'autres pays. On doit également donner des instructions supplémentaires aux personnes qui travaillent dans les bureaux canadiens de l'immigration du monde entier. Elles pourraient être sensibilisées au non-rejet des personnes.

**Le sénateur DeWare:** Cela pourrait faire partie de la formation que le gouvernement se propose d'assurer aux agents d'immigration principaux.

Hier soir, à l'occasion des discussions entourant cette partie du projet de loi, le ministre m'a laissé entendre que le ministère se préoccupait au plus haut point de certaines maladies prévalentes dans le monde entier. Cette partie des dispositions législatives a trait à ces préoccupations.

De plus, si nous convenons aujourd'hui de modifier le projet de loi, il devra être renvoyé à la Chambre des communes. Lorsqu'on ouvre un projet de loi, on l'ouvre en entier. L'ensemble des dispositions législatives est alors ouvert à l'examen. Si, pour une raison quelconque, la Chambre était prorogée, le projet de loi serait retiré du Feuilleton et devrait être présenté de nouveau. Ce qui nous préoccupe, c'est que, si nous tentions maintenant de modifier le projet de loi, nous pourrions perdre tout ce que nous avons maintenant. Nous devons en tenir compte. Cependant, si nous pouvions travailler en collaboration avec le ministère aux règlements, nous pourrions être en mesure de donner suite à votre demande.

**Mme Richler:** Avec tout le respect que je vous dois, je comprends exactement ce que vous dites, et nous avons longuement pesé le pour et le contre avant de décider, à la toute dernière minute, de comparaître devant vous. Nous savons que nous vous plaçons dans une position difficile en suggérant la réouverture du projet de loi. Nous ne prétendons pas qu'il s'agisse de quelque chose de simple, ni de quelque chose qu'on puisse faire à la légère. Cependant, nous demandons que les questions que nous soulevons soient prises au sérieux.

Vous avez fait référence à quelques problèmes précis. Notre association travaille au nom des personnes atteintes d'une déficience mentale. Nous travaillons en collaboration avec de nombreux autres organismes. L'un de nos collègues du Conseil canadien des droits des personnes handicapées nous accompagne aujourd'hui.

La Charte fait explicitement référence aux déficiences mentales ou physiques. Les modifications que nous proposons auraient des répercussions sur toutes les personnes atteintes d'une déficience. Elles n'auraient aucune répercussion sur le problème des maladies ni sur toute autre question soulevée par le ministère. Nous ne cherchons pas à priver le ministère de



[Text]

kinds of problems. We are trying to focus on our specific issue.

We feel a little bit as if we are in a situation where the laws are written by the police. There are different functions in society, and the role of the Department of Immigration is to protect Canada's borders and to make sure that the people who come to Canada have something to offer; that there is a reason for allowing them to come in as citizens. We respect that.

What we see as the role of this committee, and of the government as a whole, is to also look at the overall values of the country and what is important to the country, and to make sure that in any legislation introduced there is a balance that protects the community but also that respects the kind of diversity that has attracted most people to Canada. The difficulty that we have had in working with the Department of Immigration is that they see themselves primarily as a policing department for the borders. Therefore it is natural for them to come up with regulations that are very protective.

We decided to come to the committee is because of the history of the involvement of the members of this committee in other sectors of Canadian society as being people who are interested in defining what Canadian communities look like.

Our concern is that if the legislation goes through as it is, it changes in the eyes of Canadians and in the eyes of the world what the perceived values are in Canada. It detracts from the weight of the Charter, not by weakening the Charter and its provisions regarding employment or housing or anything else, but it raises a little bit of a doubt in the minds of persons with a disability, people who work with them and others, that maybe there really is something about people with a disability that we have to be worried about, or maybe they are not part of our Canadian society.

Therefore, there is overt discrimination that we worry about, but there is also the message that this legislation gives that is extremely negative to the people in Canada who want to bring to Canada their family members who have a disability, to people around the world who look at Canada, and to people within the country who have a disability or who are family members of people who have a disability.

**Senator DeWare:** Is there any provincial jurisdiction dealing with people with a disability coming into the province besides our immigration laws? No? How many cases do you deal with per year?

[Traduction]

son droit de mettre le Canada à l'abri de maladies ou d'autres genres de problèmes. Nous tentons de nous en tenir à une question précise.

Nous nous sentons un peu comme si les lois étaient rédigées par la police. Dans la société, on retrouve diverses fonctions, et le rôle du ministère de l'Immigration est de protéger les frontières du Canada et de faire en sorte que les personnes qui viennent au Canada aient quelque chose à offrir, que la décision de les accueillir comme citoyens soit motivée. Nous respectons cela.

Selon nous, le rôle du comité et celui du gouvernement dans son ensemble est également de prendre en considération les valeurs de l'ensemble du pays et de ce qui y est considéré comme important, et de s'assurer que toutes les dispositions législatives qu'on y adopte établissent un équilibre entre la protection de la collectivité et le respect de la diversité qui a attiré la plupart des gens au Canada. En travaillant avec le ministère de l'Immigration, la difficulté que nous avons rencontrée est que ses représentants se perçoivent d'abord et avant tout comme la police des frontières. Par conséquent, il est naturel, pour eux, de proposer des règlements qui soient très restrictifs.

Nous avons décidé de nous présenter devant le comité en raison de l'engagement de ses membres dans d'autres secteurs de la société canadienne. Il s'agit de personnes intéressées à définir l'aspect des collectivités canadiennes.

Ce qui nous préoccupe, c'est que si le projet de loi était adopté dans son état actuel, il modifierait ce que nous percevons et ce que le monde perçoit comme les valeurs véhiculées par le Canada. Il s'écarte de l'esprit de la Charte, non pas en l'affaiblissant ou en dénaturant les dispositions qu'elle contient à l'égard de l'emploi, du logement ou d'autres choses, mais bien en semant un léger doute dans l'esprit des personnes déficientes, des personnes qui travaillent avec elles, et d'autres personnes encore. Peut-être y a-t-il lieu de s'inquiéter des personnes déficientes; peut-être ne font-elles pas partie de la société canadienne.

En conséquent, c'est la discrimination ouverte qui nous inquiète, ainsi que le message extrêmement négatif que de telles dispositions législatives lancent aux personnes vivant au Canada et souhaitant y faire venir les membres de leur famille qui sont atteints d'une déficience, aux personnes du monde entier qui observent la situation au Canada et aux personnes déficientes ou membres de leur famille se trouvant au Canada.

**Le sénateur DeWare:** Si on excepte les lois sur l'immigration, les provinces exercent-elles les compétences quant aux personnes handicapées s'établissant sur leur territoire? Non? À combien de cas avez-vous affaire chaque année?

[Text]

**Ms Richler:** My expectation would be that the percentage of immigrants with a disability would be exactly the same as the percentage of people who are born in Canada with a disability.

**Senator DeWare:** That is quite high.

**Ms Richler:** There are varying figures. The Secretary of State uses a figure of about 13 per cent of our population who have a disability.

**The Chairman:** I have always had difficulty with medical models. For most legislation in this area in all jurisdictions, we have not quite broken the knot. That model is followed in section 11 of this bill in paragraphs 19(1), with which you are concerned. There is something here that we might focus on. There are many ways to improve legislation; amendments to the bill, recommendations to the implementation, to the administrative schema, et cetera.

Perhaps I could get some help from our witnesses on how the bill would read in 19(1) which states:

(a) persons who, in the opinion of a medical officer concurred in by at least one other medical officer, are persons

(ii) whose admission would cause or might reasonably be expected to cause excessive demands, within the meaning assigned to that expression by the regulations. . .

We are right on Senator Lavoie-Roux's point. The meaning assigned by the regulation is extremely important on this point; that an obvious national organization such as yours would be consulted by the department in its predevelopment phase of the regulations assigning that.

In your experience with those immigration cases that you mentioned this morning where, because of your intervention, the individuals in question were landed, were most of those cases under what I call the rubric of family reunification?

**Ms Richler:** There is a mix.

**The Chairman:** Family reunification is a value confirmed by the minister and in the bill. In the execution of the bill, applying the bill, and applying through regulation the excessive demand, the family reunification value ought to be overriding, influencing, and inspiring not only the application, but the drafting of the regulation. If we were able to put accent on that, would that be helpful?

[Traduction]

**Mme Richler:** Je suppose que le pourcentage d'immigrants atteints d'une déficience serait exactement le même que celui du nombre de personnes déficientes nées au Canada.

**Le sénateur DeWare:** C'est un pourcentage plutôt élevé.

**Mme Richler:** Les chiffres varient. Le Secrétariat d'État estime à environ 13 p. 100 le nombre de personnes atteintes d'une déficience.

**Le président:** J'ai toujours éprouvé quelques difficultés à l'égard des modèles médicaux. Dans la plupart des dispositions législatives concernant ces questions, quelle que soit la compétence dont on parle, nous avons été incapables de dénouer l'impasse. C'est le modèle qui a été suivi dans l'article 11 du projet de loi, au paragraphe 19(1), c'est-à-dire celui qui vous préoccupe. Nous pourrions mettre l'accent sur cette question. Il y a de nombreuses façons d'améliorer les dispositions législatives: on peut modifier le projet de loi et faire des recommandations quant à sa mise en oeuvre, au modèle administratif, etc.

Peut-être les témoins pourraient-ils m'indiquer comment le paragraphe 19(1) du projet de loi pourrait être formulé. Il se lit comme suit:

a) celles [des personnes] qu'un médecin agréé, dont l'avis est confirmé par au moins un autre médecin agréé, concluent être

(ii) soit des personnes dont l'admission entraînerait ou risquerait d'entraîner un fardeau excessif—au sens que donnent les règlements à cette expression[. . .]

Nous en revenons au point soulevé par le sénateur Lavoie-Roux. À cet égard, la définition contenue dans les règlements est extrêmement importante. Un organisme national comme le vôtre serait consulté par le Ministère dans la phase préalable à l'élaboration des règlements prévoyant ces choses.

Ce matin, vous avez invoqué le cas d'immigrants qui, grâce à votre intervention, ont obtenu le droit d'établissement. Selon votre expérience, s'agit-il, dans la plupart des cas, de personnes pouvant être rangées dans ce que j'appelle la catégorie de la réunion des familles?

**Mme Richler:** Il y a un peu de tout.

**Le président:** La réunion des familles est une valeur confirmée à la fois par le ministre et par le projet de loi. Dans l'exécution du projet de loi ainsi que dans son application, et dans le traitement, par la voie de la réglementation, du nombre excessif de demandes, la réunion des familles doit être la valeur régissant, influençant et inspirant non seulement l'application des règlements, mais aussi leur rédaction. Si nous étions en mesure de mettre l'accent sur ce point, cela serait-il utile?



[Text]

**Ms Richler:** It certainly would be helpful. My concern is that we have been consulted and we have offered unsolicited consultation many times on these issues without much success. As you point out, the driving model appears to be a medical one. There appears to be much more weight given to the recommendation of physicians as to how this legislation evolved, rather than to individuals who have a disability and their families and friends.

We are always willing to participate in consultation, but have little reason for optimism.

**The Chairman:** Knowing my colleagues, we will certainly be as creative as we can be in dealing with this.

Our witnesses drew our attention to the fact that today is International Human Rights Day. It was on December 10, 1948 when the General Assembly of the United Nations meeting in Paris proclaimed the Universal Declaration of Human Rights. It has served as the basis for special instruments dealing with persons with disability internationally.

It is my view that we have three major institutions in Canadian society that work to promote and protect our great Canadian freedoms: the courts, the legislatures and Parliament, and our voluntary organizations. The non-governmental organizations across this great land are the real front-line workers and the real bulwark of our freedom. We want to thank you for your advocacy, for your struggle for freedom which is ongoing.

**Senator Di Nino:** I would like to make a brief comment that it is an issue where the provinces, because of the carriage of the medical portion of this—and most disabilities carry a medical portion—are consulted and the provinces do play a role and they cannot be excluded. I make that statement as a reference to your comment.

**Ms Richler:** I am sorry, I would have difficulty accepting the assumption that there is a medical aspect to having a disability.

**Senator Di Nino:** I said some medical aspects of some disabilities.

**Ms Richler:** We are not suggesting that if someone has a medical problem that this should not be evaluated separately. It does not necessary have anything to do with having a disability.

Someone can have an intellectual disability and there would be absolutely no other medical needs that that individual would have.

[Traduction]

**Mme Richler:** Cela serait certainement utile. Ce qui m'inquiète, c'est que nous avons été consultés et que, à de nombreuses reprises, nous avons donné des avis non sollicités, sans grand résultat. Comme vous l'avez souligné, le modèle médical semble dominant. Lorsqu'on examine l'évolution de ces dispositions législatives, il semble qu'on ait accordé trop de poids à la recommandation des médecins plutôt qu'aux personnes déficientes, à leur famille et à leurs amis.

Nous acceptons donc volontiers de prendre part aux consultations, mais nous avons peu de raison de faire preuve d'optimisme.

**Le président:** Connaissant mes collègues: je sais que nous ferons certainement preuve, à l'égard de cette question, d'autant de créativité que possible.

Nos témoins ont attiré notre attention sur le fait que c'est aujourd'hui la Journée internationale des droits de l'homme. En effet, c'est le 10 décembre 1948 que l'Assemblée générale des Nations Unies, réunie à Paris, a proclamé la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette déclaration a servi de fondement à la création à l'échelon international, d'instruments particuliers concernant les personnes déficientes.

À mon avis, la société canadienne compte trois principales institutions qui concourent à la promotion et à la protection des remarquables libertés dont jouissent les Canadiens: les tribunaux, les assemblées législatives et le Parlement, ainsi que les organismes de bénévoles. Les organisations non gouvernementales de notre grand pays regroupent les véritables travailleurs de première ligne et les véritables défenseurs de notre liberté. Nous tenons à vous remercier du rôle de défenseur que vous jouez ainsi que de votre lutte en faveur de la liberté, qui ne se dément jamais.

**Le sénateur Di Nino:** J'aimerais souligner brièvement qu'il s'agit d'une question sur laquelle les provinces, parce qu'elles sont responsables des aspects médicaux de ce problème—et la plupart des déficiences comportent un aspect médical—sont consultées, jouent un rôle et ne peuvent être exclues. Ce commentaire se fait l'écho du vôtre.

**Mme Richler:** Je suis désolée, mais j'éprouve quelques difficultés à accepter que le fait d'avoir une déficience comporte un aspect médical.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai dit que certaines déficiences comportaient certains aspects médicaux.

**Mme Richler:** Nous ne voulons pas dire que si quelqu'un éprouve des problèmes médicaux, ceux-ci ne devraient pas être évalués séparément. Les problèmes ne sont pas nécessairement liés au fait d'avoir une déficience.

Une personne peut être atteinte d'une déficience intellectuelle et n'avoir absolument aucun autre besoin sur le plan médical.

[Text]

**Senator Di Nino:** I disagree with you in this sense. You are talking generally now. We are talking about people with disabilities, which could be narrowly defined as you have just done. It could mean someone with a developmental disability, which has no medical aspects to it. There are other disabilities. If you are defining it purely and narrowly, then I agree.

In your statement you talked generally about people with disabilities. In these issues it is impossible to exclude consultation with and participation of the provinces. The federal government cannot on its own undertake certain legislative reviews without consultation such as this one because it may—and I did not say it “will”, and it certainly will not in all cases—involve a medical aspect. In a general sense, the provinces have been and will continue to be consulted on issues of this nature.

**Ms Richler:** We have agreed that we will fax to you this afternoon a copy of the World Health Organization definitions of disability. They are different from the definitions of health-related issues. We want to be clear that our concern relates to disability. We are prepared to accept the World Health Organization definitions. We also seek the protection of the Charter, which prohibits discrimination on the basis of disability and which makes no reference to illness, which is a totally separate category.

**Senator Di Nino:** That will be useful.

**Senator Lavoie-Roux:** I have a general comment to make, Mr. Chairman. I know we can make recommendations regarding the regulations, which is a positive thing. However, I suppose this committee can undertake to pursue, beyond the written recommendations, how they are being carried out.

These people have been fighting for the integration of handicapped people. I say “handicapped” instead of “disability” because I think it is the same thing. I will not get into that.

They have been fighting against prejudices in our country with all kinds of people, educated and uneducated, including all kinds of professionals, who are against the integration of handicapped people. Even if we have the best of immigration officers, they have prejudices.

Two actions are needed. We might obtain a result in the regulations, but it has to go beyond that because it could be easy to find ways out of not applying the regulations. I wish to tell the witnesses that this, too, is our concern.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Sur ce point, je suis en désaccord avec vous. Vous parlez en termes généraux. Nous parlons de personnes atteintes d'une déficience qui peuvent être décrites, comme vous venez de le faire, de façon étroite. Il peut s'agir de personnes atteintes d'un retard de développement ne comportant aucun aspect médical. Il y a d'autres déficiences. Si vous définissez les choses de façon pure et étroite, je suis d'accord.

Dans votre déclaration, vous avez évoqué de façon générale les personnes déficientes. Sur ces questions, il est impossible d'exclure la participation et la consultation des provinces. Le gouvernement fédéral ne peut entreprendre à lui seul certains examens législatifs, celui-ci par exemple, parce que la déficience pourrait comporter—et je ne dis pas «comportera», et ce ne sera certainement pas vrai dans tous les cas—un aspect médical. De façon générale, les provinces ont été consultées sur les questions de ce genre, et elles continueront de l'être.

**Mme Richler:** Nous avons accepté de vous faire parvenir par télécopieur, cet après-midi, les définitions que donne l'Organisation mondiale de la santé du mot «déficience». Elles diffèrent des définitions de questions reliées à la santé. Nous tenons à exprimer clairement que nos préoccupations ont trait aux déficiences. Nous sommes disposés à accepter la définition de l'Organisation mondiale de la santé. Nous cherchons également à obtenir la protection de la Charte, qui interdit toute forme de discrimination fondée sur les déficiences et ne fait nullement référence aux maladies, qui constituent une catégorie distincte.

**Le sénateur Di Nino:** Cela sera utile.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Monsieur le président, j'aimerais faire un commentaire général. Je sais que nous pouvons faire des recommandations sur les règlements, ce qui est positif. Cependant, je suppose que le comité peut s'intéresser non seulement aux recommandations écrites, mais aussi à la façon dont elles sont mises en oeuvre.

Ces personnes ont lutté pour l'intégration des personnes handicapées. J'ai dit «personnes handicapées» plutôt que «déficiences» parce que je pense que c'est la même chose. Je n'entrerais pas dans les détails.

Ils ont lutté contre les préjugés qu'on retrouve, dans notre pays, chez toutes sortes de personnes, scolarisées et peu scolarisées, y compris les professionnels, s'opposant à l'intégration des personnes handicapées. Même les meilleurs agents de l'immigration du monde feront preuve de préjugés.

Deux mesures s'imposent. Nous pouvons obtenir certains résultats par la voie de la réglementation, mais on doit également aller plus loin, parce qu'il serait trop facile de trouver des moyens de ne pas appliquer les règlements. Je tiens à dire aux témoins que cela nous préoccupe également.



[Text]

**Ms Berthiaume:** Senator Lavoie-Roux, I know that you have been with us for years. You started with the Montreal association, one of the oldest in Canada. You were also in Quebec for us as the Minister of Health. When we needed you, you were there for our sons and daughters. I thank you for your remarks.

**Senator Lavoie-Roux:** It sounds like I am pretty old.

**Mme Berthiaume:** Nous pouvons peut-être comparer où nous en sommes après tant d'années, sénateur Lavoie-Roux. Je vous remercie infiniment.

**Le président:** Sur ces dernières remarques, au nom de mes collègues de ce comité, j'aimerais vous exprimer nos remerciements. Votre témoignage est très important et nous l'utiliserons pour rédiger notre rapport.

Colleagues, we thank our witnesses. We have some other business with which to continue.

The matter I wish to turn your attention to is with respect to tomorrow. It is my understanding that the Senate will meet tomorrow morning. Can we agree that we will call the meeting for when the Senate rises tomorrow?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** For tomorrow, we have confirmed as witnesses representatives from the Canadian Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy, the Canadian Council of Churches, the Inter-Church Committee for Refugees, l'Association Québécoise des avocats de l'immigration, la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés and the Canadian Council for Refugees.

In terms of Monday, we do not have any witnesses who wish to appear on Monday.

**Senator De Ware:** Under those circumstances, Mr. Chairman, I wish to move that after we hear the witnesses tomorrow, we dispense with the hearing of witnesses, especially in light of the pre-study we did.

**The Chairman:** That will be helpful.

Colleagues, I should like now to invite our researcher to go over a few technical matters to help us as we study the testimony we have heard over the last three days.

**Ms Margaret Young, Researcher to the Committee, Library of Parliament:** Mr. Chairman, I have a comment to make on clause 19(1)(b), which is the inadmissibility provisions for those who are unable or unwilling to support themselves, and the clarification that this does not include people who say, "Well, I can support myself by being on welfare."

[Traduction]

**Mme Berthiaume:** Sénateur Lavoie-Roux, je sais que vous êtes avec nous depuis des années. Vous avez débuté avec l'association de Montréal, l'une des plus anciennes au Canada. Vous avez également été avec nous au Québec, à titre de ministre de la Santé. Lorsque nous avons eu besoin de vous, vous avez été là pour nos fils et pour nos filles. Je vous remercie de vos remarques.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** En entendant tout cela, je me sens plutôt vieille.

**Ms. Berthiaume:** Perhaps we can compare and see where we are after so many years, Senator Lavoie-Roux. I thank you sincerely.

**The Chairman:** On those last remarks, on behalf of my colleagues on this Committee, I would like to express our thanks. Your evidence is very important, and we will use it to draft our report.

Chers collègues, nous remercions nos témoins. Il nous reste encore certaines questions à régler.

Je souhaite maintenant attirer votre attention sur la journée de demain. Je crois comprendre que le Sénat se réunira demain. Sommes-nous d'accord pour nous réunir demain, une fois la séance du Sénat levée?

**Les voix:** D'accord.

**Le président:** Demain, nous entendrons le témoignage de représentants de la *Canadian Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy*, le Conseil canadien des Églises, le Comité inter-Églises pour les réfugiés, l'Association québécoise des avocats de l'immigration, la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés et le Conseil canadien pour les réfugiés.

Quant à lundi, aucun témoin n'a encore demandé à être entendu.

**Le sénateur DeWare:** Dans ces conditions, monsieur le président, je propose qu'une fois les témoins de demain entendus, nous nous passions de l'audition de témoins, compte tenu surtout de l'étude préalable que nous avons réalisée.

**Le président:** Ce sera utile.

Chers collègues, j'aimerais maintenant inviter notre recherchiste à passer en revue certains détails techniques qui pourront nous aider à étudier les témoignages entendus au cours des trois derniers jours.

**Mme Margaret Young, recherchiste du Comité, Bibliothèque du Parlement:** Monsieur le président, j'aimerais faire un commentaire sur l'alinéa 19(1)b), qui a trait aux dispositions concernant la non-admissibilité des personnes qui n'ont pas la capacité ou la volonté de subvenir à leurs besoins, et la précision suivant laquelle cela ne comprend pas les personnes qui disent: «Eh bien, je subviendrai à mes besoins grâce au bien-être social.»

*[Text]*

As the witnesses have pointed out, this provision began in a different way from what it is now. It began with a reference to "public assistance". Witnesses, quite correctly, pointed out that that term could be interpreted broadly. Public assistance could mean free schooling. It could mean access to certain social services to which we all have a right.

The government proposed a change which was accepted by the legislative committee in the Commons. The word "public" became "social". On its own, that might not be as clearly tied to welfare as one might want, but the record in the house committee is clear. I will try to get a transcript of it for members of this committee.

I think that the change to the word "social" assistance, plus the commentary in the legislative committee, should put at ease the minds of commentators on the bill who had legitimate concerns with the bill as it was at first reading. The problem as addressed in the brief by our witnesses today has been taken care of.

Ultimately, it will be up to senators to decide whether it has been adequately addressed. With that legislative background and the text which I hope to be able to find of the legislative committee, perhaps we can discuss it further. I will have that for tomorrow's meeting.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Comme les témoins l'ont souligné, cette disposition, à l'origine, était différente de ce qu'elle est maintenant. Au départ, on faisait référence à l'«aide publique». Les témoins, non sans raison, ont fait remarquer que l'expression pouvait être interprétée de façon plus large. L'aide publique peut signifier l'instruction gratuite. Elle peut également s'appliquer à l'accès à certains services sociaux auxquels nous avons tous droit.

Le gouvernement a proposé une modification qui a été acceptée par le Comité législatif de la Chambre des communes. Le mot «publique» a été remplacé par le mot «sociale». En soi, la référence au bien-être social n'est peut-être pas aussi explicite qu'on aurait pu le souhaiter, mais le compte rendu du Comité de la Chambre des communes est assez clair. Je tenterai de procurer une transcription aux membres du comité.

Je pense que l'utilisation de l'expression «aide sociale», conjuguée aux commentaires émis dans le cadre des travaux du Comité législatif, devrait rassurer les personnes qui ont commenté le projet de loi, qui, à l'étape de la première lecture, avait suscité des inquiétudes. Le problème auquel s'intéressait le mémoire de nos témoins d'aujourd'hui a été réglé.

En bout de ligne, il appartiendra aux sénateurs d'établir s'il a été réglé de façon adéquate. Dans le contexte législatif, et grâce au texte du Comité législatif sur lequel j'espère pouvoir mettre la main, peut-être pourrions-nous pousser la discussion plus loin. J'aurai ces éléments en main à la réunion de demain.

Le comité suspend ses travaux.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the United Nations High Commission for Refugees:*

Mr. D. Chefekke, Director, Bureau for the Americas and the Caribbean;  
Mr. Gary Troeller, Representative in Canada;  
Mr. Eduardo Arboledo, Protection Officer;

### *From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Peter Harder, Associate Deputy Minister/Immigration.

### *From the Immigration and Refugee Board:*

Mr. Gordon Fairweather, Former Chairman;  
Mr. Gerry Stobo, General Counsel.

### *From the Canadian Association for Community Living:*

Ms. Diane Richler, Executive Vice-President;  
Ms. Paulette Berthiaume, First Vice-President.

### *Du Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés au Canada:*

M. D. Chefekke, directeur, Bureau régional pour les Amériques et les Antilles;  
M. Gary Troeller, représentant au Canada;  
M. Eduardo Arboledo, responsable des services juridiques.

### *Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Peter Harder, sous ministre délégué, Immigration.

### *De la Commission de l'immigration et du statut de réfugié:*

M. Gordon Fairweather, ancien président;  
Mr. Gerry Stobo, avocat général.

### *De l'Association canadienne pour l'intégration communautaire:*

Ms. Diane Richler, vice-présidente exécutive;  
Ms. Paulette Berthiaume, première vice-présidente.



CN  
Y626  
-591



Third-Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-1992

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Acting Chairman:*  
The Honourable NOËL A. KINSELLA

*Président suppléant:*  
L'honorable NOËL A. KINSELLA

Friday, December 11, 1992

Le vendredi 11 décembre 1992

Issue No. 26

Fascicule n° 26

Fourth and last proceedings on:

Quatrième et dernier fascicule concernant:

Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act  
and other Acts in consequence thereof

Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur  
l'immigration et d'autres lois en conséquence

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Noël A. Kinsella, *Acting Chairman*

The Honourable Lorne M. Bonnell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Bernston	Macquarrie
Bosa	Marshall
Cochrane	*Murray
DeWare	(or Lynch-Staunton)
Forrestall	Neiman
*Frith (or Molgat)	Ross
Gigantès	Sylvain
Hébert	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator Di Nino. (December 11, 1992)

The name of the Honourable Senator Ross substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux. (December 11, 1992)

The name of the Honourable Senator Bernston substituted for that of the Honourable Senator DeWare. (December 11, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président suppléant:* L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

*Vice-président:* L'honorable sénateur Lorne M. Bonnell

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Bernston	Macquarrie
Bosa	Marshall
Cochrane	*Murray
DeWare	(ou Lynch-Staunton)
Forrestall	Neiman
*Frith (ou Molgat)	Ross
Gigantès	Sylvain
Hébert	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications à la composition du Comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino. (Le 11 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Ross substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux. (Le 11 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Bernston substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare. (Le 11 décembre 1992)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, December 7, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Macdonald (Cape Breton), for the second reading of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

After debate,

The question was put on the motion.

With leave of the Senate, Rule 67(1) was suspended.

The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:

**YEAS****The Honourable Senators**

Atkins	Kelly
Balfour	Kinsella
Barootes	Lavoie-Roux
Beaudoin	Lynch-Staunton
Bolduc	Murray
Cochrane	Nurgitz
Comeau	Oliver
DeWare	Postras
Doyle	Robertson
Forrestall	Rossiter
Grimard	Spivak
Kelleher	Twinn

**NAYS****The Honourable Senators**

Bosa	Hébert
Corbin	Kirby
De Bané	LeBlanc
Fairbairn	MacEachen
Frith	Molgat
Gigantès	Olson
Hastings	Petten
Hays	Stewart

**ABSTENTIONS****The Honourable Senators**

Nil

Therefore, the motion was adopted.

The Bill was then read the second time, on division.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 7 décembre 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Macdonald (Cape Breton), tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La question est mise aux voix.

Avec la permission du Sénat, l'application de l'article 67(1) du Règlement est suspendue.

L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit:

**POUR****Les honorables sénateurs**

Atkins	Kelly
Balfour	Kinsella
Barootes	Lavoie-Roux
Beaudoin	Lynch-Staunton
Bolduc	Murray
Cochrane	Nurgitz
Comeau	Oliver
DeWare	Postras
Doyle	Robertson
Forrestall	Rossiter
Grimard	Spivak
Kelleher	Twinn

**CONTRE****Les honorables sénateurs**

Bosa	Hébert
Corbin	Kirby
De Bané	LeBlanc
Fairbairn	MacEachen
Frith	Molgat
Gigantès	Olson
Hastings	Petten
Hays	Stewart

**ABSTENTIONS****Les honorables sénateurs**

Aucun

En conséquence, la motion est adoptée

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted.”

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, DECEMBER 11, 1992  
(31)

[Text]

The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, met this day, in room 257 East Block, at 11:12 a.m., the acting Chairman, the Honourable Senator Kinsella, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bernston, Cochrane, DeWare, Forrestall, Kinsella, Macquarrie and Ross. (7)

*In attendance from: From the Library of Parliament:* Ms. Margaret Young, Researcher.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Council of Churches:*

Ann Thomas, Vice President;  
George Cram, Consultant.

*From the Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration:*

Pierre Duquette;  
Jean Lanoue.

*From the Table de concertation des organismes de Montréal au service de réfugiés:*

Rivka Augenfeld, President;  
Ali Tchanguizi, Member;  
Janet Dench.

The Committee continued its study of its Order of Reference dated December 7, 1992, on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

The Committee undertook discussion of the Bill.

Ms Augenfeld and Mr. Tchanguizi and Ms Dench of the Table de Concertation des Organismes de Montréal au service des réfugiés made a statement and answered questions.

Ms Thomas and Mr. Cram of The Canadian Council of Churches made a statement and answered questions.

At 1:00 p.m. the committee suspended its sitting.

At 1:20 p.m. the committee resumed its sitting

Mr. Cram returned to answer a question raised before the committee suspended its sitting

Mr. Pierre Duquette and Mr. Jean Lanoue of the Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration made a statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 11 DÉCEMBRE 1992  
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, à 11 h 12, sous la présidence de l'honorable sénateur Kinsella (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bernston, Cochrane, DeWare, Forrestall, Kinsella, Macquarrie et Ross.

*Présente: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Margaret Young, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du Conseil canadien des Églises:*

Ann Thomas, vice-présidente;  
George Cram, conseiller.

*De l'Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration:*

Pierre Duquette;  
Jean Lanoue.

*De la Table de concertation des organismes de Montréal au service de réfugiés:*

Rivka Augenfeld, présidente;  
Ali Tchanguizi, membre;  
Janet Dench.

Conformément à son ordre de renvoi daté du 7 décembre 1992, le Comité poursuit son étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Le Comité engage une discussion sur le projet de loi.

M<sup>me</sup> Augenfeld et M. Tchanguizi ainsi que M<sup>me</sup> Dench de la Table de Concertation des Organismes de Montréal au service des réfugiés font une déclaration et répondent aux questions.

M<sup>me</sup> Thomas et M. Cram du Conseil canadien des Églises font une déclaration et répondent aux questions.

À 13 heures, le Comité suspend sa séance.

À 13 h 20, le Comité reprend sa séance.

M. Cram revient pour répondre à une question soulevée pendant que le Comité avait suspendu sa séance.

M. Pierre Duquette et M. Jean Lanoue de l'Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration font une déclaration et répondent aux questions.

At 2:35 p.m. the Committee suspended its sitting.

At 2:40 the Committee resumed its meeting *in camera*.

The Chairman tabled a document entitled Post-Claim Review Statistics from the Canadian Council of Refugees (*Exhibit "SAST 26-1"*) and a letter from Mr. Davis Matas of the Canadian Council for Refugees (*Exhibit "SAST 26-2"*).

The Honourable Senator Cochrane moved,—That the Committee include the observations contained in the draft report as part of its report on the Bill to the Senate.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved on the affirmative.

The Committee resumed its sitting in public.

*On clause by clause*

It was agreed that clauses 1 to 132 carry.

It was agreed that the title carry.

The Honourable Senator Cochrane moved,—that Bill C-86 be reported to the Senate without amendment but with the observations contained in the draft report.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 2:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 14 h 35, le Comité suspend sa séance.

À 14 h 40, le Comité reprend sa séance à huis clos.

Le président dépose un document intitulé Post-Claim Review Statistics, du Conseil canadien pour les réfugiés (*annexe «SAST 26-1»*) et une lettre de M. Davis Matas, du Conseil canadien pour les réfugiés (*annexe «SAST 26-2»*).

L'honorable sénateur Cochrane propose,—Que le Comité insère les observations contenues dans le rapport provisoire dans son rapport au Sénat sur le projet de loi.

La proposition, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité met fin au huis clos.

*Article par article*

Il est convenu d'adopter les articles 1 à 132.

Il est convenu d'adopter le titre.

L'honorable sénateur Cochrane propose,—Que le projet de loi C-86 soit renvoyé au Sénat sans modification, mais accompagné des observations contenues dans le rapport provisoire.

La proposition, mise aux voix, est adoptée.

À 14 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Tônu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Friday, December 11, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-86, to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Noel A. Kinsella** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is the thirty-first meeting of the committee, and the fourth meeting of the committee on the examination of Bill C-86, pursuant to the order of reference of the Senate that the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine Bill C-86, to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

Honourable senators, the Canadian climate is not co-operating, but modern technology is. A number of witnesses who are a little late arriving because of the weather are faxing their briefs to us. I would propose that we delve into those briefs and have discussions around the subject matter, in parallel with discussion amongst ourselves on the content of the bill and our consideration as to how we will report it.

Some of the witnesses who were scheduled a little later on are here, and some who are scheduled for this time are not here yet. With a little flexibility, we will proceed with our witnesses as close to our agenda as possible, and as they appear.

We might also raise questions with one another, following some guidance we received yesterday from the researcher after the excellent presentation and testimony from the Canadian Association for Community Living.

Senator Cochrane, on the discussion from yesterday, the important concern was raised by the Community Association for Community Living that disability should not unfairly constitute an impediment. I know honourable colleagues are also concerned and were impressed by that intervention. Our researcher helped us in the analysis of that. We were to study that testimony very closely overnight.

**Senator Cochrane:** Yes, Mr. Chairman, I was very pleased with the report that was done by the Community Living group. I was rather pleased as well that they decided to come and report before us. As a result, we have had a great amount of discussion on it. I am sure our report will reflect that.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 11 décembre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel on a soumis le projet de loi C-86, loi modifiant la *Loi sur l'immigration* et d'autres lois en conséquence, s'est réuni aujourd'hui à 11 h, afin d'étudier le projet de loi.

**Le sénateur Noel A. Kinsella** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, notre comité tient aujourd'hui sa 31<sup>e</sup> réunion, la quatrième qu'il consacre à l'étude du projet de loi C-86, en vertu de l'ordre de renvoi émis par le Sénat, selon lequel le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie devra être autorisé à étudier le projet de loi C-86, loi modifiant la *Loi sur l'immigration* et d'autres lois en conséquence.

Honorables sénateurs, même si le climat canadien ne nous est pas favorable, la technologie moderne, elle, l'est. Un certain nombre de témoins, qui sont retardés à cause du mauvais temps, nous acheminent leur mémoire par télécopieur. Si vous le voulez bien, nous nous pencherons sur ces mémoires et discuterons de leur objet, de même que du contenu du projet de loi et du rapport que nous comptons produire à ce sujet.

Certains témoins que nous devons entendre un peu plus tard sont déjà arrivés, tandis que d'autres, que nous devons entendre maintenant, ne le sont pas encore. Nous tenterons de respecter l'ordre du jour le plus possible; toutefois, nous devons faire preuve d'une certaine souplesse et tenir compte de l'ordre d'arrivée des témoins.

En outre, nous pourrions suivre les conseils que nous avons reçus de la recherchiste hier, après l'excellent témoignage des représentants de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire, et discuter entre nous.

Sénateur Cochrane, au cours de la discussion d'hier, l'Association canadienne pour l'intégration communautaire a soulevé une préoccupation importante, selon laquelle l'invalidité ne devrait pas entraîner un obstacle indu. Je sais que cette question préoccupe également mes collègues et que cette intervention les a impressionnés. Notre recherchiste nous a aidés à analyser cette question. Nous devons étudier ce témoignage très minutieusement pour ce matin.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur le président, oui, j'ai été très satisfait du rapport présenté par l'Association canadienne pour l'intégration communautaire. En outre, j'ai été très heureux de constater que ses membres avaient décidé de témoigner devant nous. Nous avons donc beaucoup discuté de cette question. Je suis certain que l'étendue de nos discussions se reflétera dans notre rapport.

## [Text]

It is important, as well, that the government in various departments will consult meaningfully with all these groups that appeared before us, including the Community Living group, before any regulations are finalized or brought forward, to make sure these groups' interests are taken care of.

There is one thing that our researcher did bring to my attention, and I am very pleased, Margaret, that this has been done. They were rather concerned about the wording. They wanted it more refined to reflect the word "welfare".

The information which I received on Mr. Reid's report from House of Commons, stated that the government motion would be that they strike out line 29 at page 18. This is in reference to 19(1)(b) that the Community Living group was rather concerned about. Mr. Reid states:

The government motion would be that we strike out line 29 at page 18, so that it would read:

other than those that involve social assistance, have been made

The intent here to limit the scope. In a sense it is what Mr. Allmand wants to do, but we're saying it's social assistance that is that one thing. This is very much in response to concerns raised by a number of people.

The "number of people" that I am now referring to and to whom Mr. Reid is referring, is people like the group who appeared here yesterday, this Community Living group.

Social assistance in any province does mean people who really will be reflected in our welfare system. This is exactly where it would be important to quote Mr. Reid in his final remarks to the House of Commons reflecting that. Our report will, I hope, reflect on that because they did have a concern with 19(1)(b). After researching this, I am very pleased that it does say "social assistance".

**The Chairman:** Thank you very much, Senator Cochrane, for that. Perhaps we will take note to capture that in our report.

I see that we have in the room, representatives from le Table de Concertation des Organismes de Montréal au service des réfugiés. I wonder whether their president Ms Rivka Augenfeld and Mr. Ali Tchanguizi would come forward and we can continue our examination of the bill with their guidance and help.

**Ms Rivka Augenfeld, President, Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés:** The

## [Traduction]

De plus, il est important que le gouvernement consulte sérieusement, par l'entremise de divers ministères, tous les groupes qui ont témoigné devant nous, y compris l'Association pour l'intégration communautaire, avant de créer ou de proposer un règlement, afin de veiller à ce que l'on ait tenu compte des intérêts de ces groupes.

Margaret, notre recherchiste, m'a fait remarquer une chose, et j'en suis très heureux. Les groupes étaient plutôt préoccupés par le libellé du projet de loi. Ils demandaient que l'expression «aide sociale» y soit interprétée de manière plus subtile.

D'après l'information que j'ai tirée du rapport de M. Reid à la Chambre des communes, le gouvernement proposerait l'élimination de la 30<sup>e</sup> ligne de la page 18. Cette ligne fait partie de l'alinéa 19(1)b), qui préoccupe quelque peu l'Association pour l'intégration communautaire. M. Reid précise ce qui suit:

Le gouvernement nous propose d'éliminer la 30<sup>e</sup> ligne de la page 18, de façon à ce que l'alinéa se lise comme suit:

— n'impliquant pas l'aide sociale—ont été prises. . .

Cette mesure vise à limiter la portée de la disposition. D'une certaine façon, c'est ce que M. Allmand souhaite faire; toutefois, à notre avis, c'est sur le plan de l'aide sociale qu'il faut intervenir. Cette mesure est très liée aux préoccupations soulevées par un certain nombre de gens.

Le «certain nombre de gens» auquel je fais allusion et auquel M. Reid fait allusion, se compose de groupes comme celui dont nous avons entendu le témoignage hier, l'Association canadienne pour l'intégration communautaire.

Tous les programmes d'aide sociale provinciaux s'adressent aux vrais prestataires de notre réseau d'aide sociale. C'est exactement à cet égard qu'il serait important de citer les dernières remarques qu'adressait M. Reid à la Chambre des communes à ce sujet. Notre rapport reflétera, je l'espère, cette question, étant donné que l'Association s'est dite préoccupée par l'alinéa 19(1)b). Après avoir fait des recherches à ce sujet, je suis très heureux de constater qu'il y est question d'«aide sociale».

**Le président:** Sénateur Cochrane, merci beaucoup de ces précisions. Il serait peut-être utile de les souligner dans notre rapport.

Je constate qu'il y a dans la salle des représentants de la Table de Concertation des Organismes de Montréal au service des réfugiés. Je demanderais à la présidente, M<sup>me</sup> Rivka Augenfeld, et à M. Ali Tchanguizi de venir nous rejoindre; leur aide et leurs conseils nous seront utiles dans notre étude du projet de loi.

**Mme Rivka Augenfeld, présidente de la Table de Concertation des organismes de Montréal au service des réfu-**



[Text]

only other witness is from the Canadian Council for Refugees, Ms Janet Dench. She would normally be on later with the CCR. I wonder if she could join us?

**The Chairman:** Please.

For our reporters, Ms. Augenfeld, perhaps you could introduce your colleagues?

**Ms Augenfeld:** Mr. Chairman, thank you for hearing us. I have just given the clerk copies of the brief which we originally submitted to the legislative committee on Bill C-86. We did not write a new brief for these hearings.

I would also put on the record that our original intention had been, since we were on later in the day, to have listened to some other presentations and then dealt with those points that seemed to need clarification, also, from an NGO point of view, the view from the ground of organizations dealing with refugee claimants on a daily basis.

I will take a moment to explain who we are, if I may.

**The Chairman:** Do you have a copy of the pre-study on the subject matter of this committee?

**Ms Augenfeld:** Yes, and we will be speaking to that. I will not be speaking to our brief. It would be useful for people to have.

The Table de Concertation de Montréal pour les réfugiés is a coalition of about 60 member organizations in Montréal and the surrounding area which was born in 1979, during the time of the boat people resettlement. There was a need at the time to bring together all of the organizations working in resettlement and sponsorship. There were organizations that had been in the field for a long time doing immigrant and refugee resettlement. Others were new.

I am sure some of you remember the euphoria of that moment when everyone was clearly of the same opinion, government, media, community organizations; that there was a group of people who needed help and it was our job to help them. We opened up our doors and it was a great success.

The *Table de Concertation* came into being at that time. After that initial period, we felt it had been a very positive experience. People wanted to continue to meet, but we decided to enlarge the mandate, not just to deal with refugees from Southeast Asia but to deal with refugees from all parts of

[Traduction]

**giés:** Le seul autre témoin est M<sup>me</sup> Janet Dench, du Conseil canadien pour les Réfugiés. Normalement, M<sup>me</sup> Dench témoignerait un peu plus tard en tant que représentante du CCR. Peut-être M<sup>me</sup> Dench pourrait-elle se joindre à nous?

**Le président:** Je vous en prie.

M<sup>me</sup> Augenfeld, pourriez-vous nous présenter vos collègues, pour le bénéfice de nos sténographes?

**Mme Augenfeld:** Monsieur le président, je vous remercie de nous avoir permis de témoigner. Je viens tout juste de remettre au greffier des exemplaires du mémoire que nous avons présenté, à l'origine, au comité législatif sur le projet de loi C-86. Nous n'avons pas préparé de nouveau mémoire pour les audiences d'aujourd'hui.

J'ajouterais, aux fins du compte rendu, que nous avons tout d'abord l'intention, étant donné que nous devons témoigner plus tard durant la journée et que nous aurions donc l'occasion d'entendre quelques autres témoignages, d'étudier certaines des questions qui sembleraient exiger des précisions, en adoptant le point de vue d'une ONG, c'est-à-dire celui d'une organisation qui s'occupe journalièrement de demandeurs du statut de réfugié.

Si vous me permettez une courte parenthèse, je vous expliquerai qui nous sommes.

**Le président:** Avez-vous en main un exemplaire de l'étude préliminaire de l'objet du projet de loi effectuée par notre Comité?

**Mme Augenfeld:** Oui, et nous en parlerons. Je ne parlerai pas de notre mémoire. Il serait utile de le distribuer aux personnes présentes.

La Table de Concertation de Montréal pour les réfugiés est une coalition qui regroupe environ 60 organisations de Montréal et de la région; elle a été créée en 1979, à l'époque des réfugiés de la mer. Il a alors fallu réunir toutes les organisations qui s'occupaient de rétablissement et de parrainage. Certaines organisations oeuvraient depuis longtemps dans le domaine du rétablissement des immigrants et des réfugiés; d'autres étaient nouvelles.

Certains d'entre vous se souviennent, j'en suis sûre, de l'atmosphère d'euphorie qui régnait à l'époque, lorsque tous partageaient manifestement le même avis: le gouvernement, les médias, les organismes communautaires; un groupe de personnes avait besoin de notre aide, et notre devoir était de l'aider. Nous lui avons ouvert nos portes et n'avons nullement regretté notre geste.

C'est à cette époque que l'on a créé la Table de Concertation. Après cette période initiale, nous avons jugé que cette expérience s'était révélée très positive. Les membres voulaient continuer de se réunir; nous avons toutefois décidé d'élargir le mandat de l'organisation, de façon à ce qu'elle ne s'attache

## [Text]

the world. It was also at that point that we started to have more and more refugee claimants in Canada and that the issue of refugee claims and refugee determination in Canada started to become a preoccupation.

It is out of that experience that some of our concerns arise. The mandate of the Table de Concertation is not only refugee claimants. We are also involved in resettlement. We also respond to government requests on the yearly levels consultation. We are concerned with overseas selection. We are concerned with sponsorship and with public education. We try to do as much of that as we can. It is sometimes difficult to do public education and to create a positive climate for refugees when some of the messages that are sent out by government seem to be going in the other direction.

I want to take a moment to introduce my colleagues. Ali Tchanguizi works with the Iranian community. He has been very involved for years, working with immigrants and refugees and has been a member of our coalition for many years. Janet Dench is also involved in our coalition. She is with Tyndale-St. George's, one of the church member organizations of the Table de Concertation.

We got involved with this issue of refugee determination at the beginning of the eighties. We discussed this while driving here in the car. In 1982, six hundred cases seemed like an overwhelming caseload. We did not know what we were going to do with 600 indigent people who needed special help. Now we deal with that number every month without blinking an eye.

At the time the concerns were clear. You dealt with all of that when you were studying Bills C-55 and C-84. The system which we had then did not allow for an oral hearing, which was unfair. The system was very long, cumbersome and produced a backlog at that time. It also did not give people a fair shake.

At the time there was a great movement among all the NGOs, the church groups, the constitutional experts, saying that an oral hearing was an essential feature of the system. We need to remember that the Department of Immigration was completely opposed to an oral hearing. This was fought tooth and nail to the very end, to the Supreme Court, until the Singh decision in 1985 forced the government to accept that an oral hearing was a minimum level of justice.

The government had various arguments opposing it; administrative, expeditious, et cetera. At that time the Supreme Court decided that you could not advance administrative rea-

## [Traduction]

pas qu'aux réfugiés du Sud-Est asiatique, mais qu'elle s'occupe également des réfugiés du monde entier. C'est également à cette époque que le Canada a commencé à recevoir de plus en plus de revendications du statut de réfugié et à se préoccuper de cette question et du processus de détermination du statut de réfugié.

Certaines de nos préoccupations découlent de cette question. Le mandat de la Table de Concertation ne se limite pas aux demandeurs du statut de réfugié. Nous nous occupons également de rétablissement. En outre, nous répondons aux demandes du gouvernement quant aux niveaux annuels. Nous nous occupons de la sélection à l'étranger. Nous nous occupons également de parrainage et de sensibilisation du public. Nous faisons notre possible à cet égard. Il est parfois difficile de sensibiliser le public et de créer un milieu positif pour les réfugiés, lorsque certains des messages transmis par le gouvernement semblent produire l'effet contraire.

J'aimerais prendre un moment pour présenter mes collègues. M. Ali Tchanguizi travaille auprès de la communauté iranienne. Depuis quelques années, il travaille très activement avec des immigrants et des réfugiés; en outre, il est membre de notre coalition depuis de nombreuses années. Janet Dench collabore également avec notre coalition. Elle travaille pour l'Église Tyndale-St. George, l'un des organismes confessionnels membres de la Table de Concertation.

Nous avons commencé à nous occuper du processus de détermination du statut de réfugié au début des années 80. Nous en parlions plus tôt durant le trajet en voiture. En 1982, 600 cas nous semblaient un volume insurmontable. Nous ne savions que faire de 600 démunis qui avaient besoin d'une aide particulière. Aujourd'hui, nous nous occupons de 600 personnes tous les mois sans sourciller.

À l'époque, les problèmes étaient clairs. L'étude des projets de loi C-55 et C-84 nous permettait d'en être bien conscients. La procédure dont nous disposions alors ne comportait pas de témoignage oral, ce qui était injuste. La procédure était très longue et fastidieuse, et, à l'époque, elle a produit un arriéré. En outre, elle n'était pas équitable à l'endroit des demandeurs.

À l'époque, un vaste mouvement s'est créé parmi les ONG, les groupes confessionnels et les spécialistes de la Constitution, selon lesquels la procédure devait absolument comporter un témoignage oral. Il ne faut pas oublier que le ministère de l'Immigration était tout à fait opposé à l'idée de tenir des audiences. Cette question a fait l'objet d'une âpre lutte jusqu'à la fin, jusqu'à ce que la Cour suprême rende, en 1985, sa décision dans l'affaire Singh, décision qui obligeait le gouvernement à admettre qu'on ne pouvait être juste sans tenir d'audience.

Le gouvernement y a opposé divers arguments administratifs, temporels, etc. À l'époque, la Cour suprême a jugé que l'on ne pouvait invoquer des motifs administratifs pour priver



*[Text]*

sons to deny people justice. We have to keep that in mind as we go forward. Once again we are facing all kinds of arguments to reassure you that the intentions are honourable, not designed to hurt anyone and that everything is going to be all right. We got an oral hearing in 1985. Then we waited two years for the passage of Bill C-55. At that point we had an oral hearing, but we had obstacles to eligibility to that hearing. At that point the department wanted to introduce as many obstacles as possible so that a significant number of people would not get that hearing.

The most well-known obstacle was the safe third country. You will remember the debate there was on that around that time. This is still in the law, but it was never instituted. It was something we greatly feared and fought very hard against. Perhaps at the time we managed to convince enough people that this was not a good idea and, for whatever reason, it was not instituted. However, we are getting it back now.

In 1988, a management directive was issued by the then director to his officials. It is known in the jargon as "the perfect plan" because in this document he talks of the "perfect plan". It is an attempt to formulate the perfect plan for dealing with refugee claimants. The first part of the "perfect plan" would be that they never get here at all. It is keeping them away from our doors. It is clear that the intention was to keep them off the planes, to institute visa and airline restrictions, and to turn back to safe third countries as many as possible of those who do arrive at our borders.

We now have concerns about further eligibility restrictions at the port of entry. I submit that the concerns and fears you have raised about how these people will be dealt with are very justified. Do not have your fears allayed by arguments that the Senate committee which did the pre-study misunderstood, that your fears are misplaced, that you should have confidence or that everyone's intentions are honourable. Your concerns are legitimate. We were very pleased that this committee, perhaps looking at things from another point of view, did see the potential problem of people's rights being taken away.

With regard to the issues that you raise about eligibility, we agree that the port of entry, where people have no representation and are confused, is not the appropriate place to make such serious decisions about people's lives. A senior immigra-

*[Traduction]*

quelqu'un de son droit à la justice. Nous devons tenir compte de cette question tout au long de notre étude. Une fois de plus, on nous a opposé toutes sortes d'arguments pour nous prouver que les intentions du gouvernement étaient louables, qu'elles ne visaient à blesser personne et que tout irait très bien. On a intégré les audiences à la procédure en 1985. Puis, nous avons attendu deux ans avant que le projet de loi C-55 soit adopté. L'audience avait alors été intégrée à la procédure; toutefois, des obstacles nuisaient à son accessibilité. Le Ministère voulait alors créer le plus grand nombre d'obstacles possible, de façon à empêcher bon nombre de gens d'en arriver à l'étape de l'audience.

L'obstacle le plus fréquent était celui que posait la disposition relative aux pays tiers sûrs. Vous vous souviendrez du débat que cette disposition a suscité à l'époque. Même si elle est toujours contenue dans la loi, cette disposition n'a jamais été appliquée. Nous la craignons énormément et l'avons durement combattue. Peut-être avons-nous réussi à convaincre suffisamment de gens de ses conséquences néfastes; quoi qu'il en soit, elle n'a jamais été appliquée. On nous la ramène toutefois aujourd'hui.

En 1988, le directeur de l'époque a émis une directive administrative à l'intention des membres de la direction. On l'a surnommée «le plan idéal», puisque, dans le document, le directeur fait allusion au «plan idéal». Dans cette directive, il tente de formuler le plan idéal pour s'occuper des demandeurs du statut de réfugié. La première étape du «plan idéal» consisterait à tout simplement empêcher les demandeurs de venir au Canada, en leur fermant nos frontières. Manifestement, on voulait les empêcher de monter à bord des avions, imposer des restrictions aux visas et aux lignes aériennes et renvoyer le plus grand nombre possible de ceux qui franchiraient nos frontières dans un pays tiers sûr.

Ce sont maintenant les restrictions supplémentaires imposées à l'accessibilité aux points d'entrée qui nous préoccupent. À mon avis, les préoccupations et les craintes que vous avez soulevées au sujet de la façon dont on traiterait ces gens sont très justifiées. N'acceptez pas que l'on minimise vos craintes en alléguant que le comité sénatorial chargé de l'étude préliminaire a mal compris la question, que vos craintes ne sont pas fondées, que vous devriez faire confiance aux responsables, ou encore que les intentions de chacun sont honorables. Vos préoccupations sont légitimes. Nous avons été très heureux de constater que votre Comité, en étudiant peut-être la question d'un point de vue différent, avait de fait déterminé que certaines personnes risquaient de se voir retirer leurs droits.

En ce qui a trait aux problèmes que vous avez soulevés au sujet de l'admissibilité, nous convenons que le point d'entrée n'est pas l'endroit idéal pour prendre ce genre de décision grave au sujet de l'avenir d'une personne, puisqu'elle n'y est

[Text]

tion officer is not an appropriate person to decide whether or not people should have entry into a system.

I can understand that if there is no problem with the case, the immigration officer could just let them in. However, I agree entirely with your recommendation that the minute there is any question, the case should be referred to the refugee board. We should be very careful before we decide that someone is not eligible. In a moment my colleague will give you an example of a person who would normally have refugee status in another country, but in which case it would be important to hear them again because they have legitimate concerns for their safety in that country of asylum.

The one area where the government did agree with you was on the confidentiality of the hearings. We are pleased there was at least some acknowledgement of the problems with open hearings and that we now have confidential closed hearings back.

**The Chairman:** Would it be helpful if we go into the SIO problem at this point?

**Ms Augenfeld:** Sure.

**The Chairman:** That remains a concern of mine as well. I took note of the educational component that was preambular in the presentation of our witnesses.

How much education is done? What level of knowledge of criteria would refugees have in different parts of the world as to what is required in order to reach our determination system? For example, if it has been determined that it is a black and white case and a refugee has already been granted refugee status, would the refugee necessarily know that? How hard is it for people to know, before arriving here, that these are the fundamental criteria? Can that be part of an educational role of our domestic NGOs in partnership with international NGOs?

**Ms Augenfeld:** There are several parts to your question. On the last part, if someone had made a claim in Canada, has been refused and has left Canada, I think we can reasonably assume that this person knows they cannot come back right away. The person who has been through the whole system would have had the time to know they cannot reclaim before a certain point. However, in the case of someone who is coming for the first time, it depends on whether they have family, comrades or someone here from the same background, political party, religious group, et cetera. If they have, they might know, or in the future they might know, because right now anyone who comes and makes a claim is heard, barring certain

[Traduction]

pas représentée et qu'elle s'y trouve un peu perdue. L'agent d'immigration supérieur n'est pas apte à déterminer si une personne devrait être admise ou non au pays.

Je peux comprendre que si le cas ne pose aucun problème, l'agent d'immigration devrait tout simplement pouvoir autoriser la personne à entrer. Cependant, je suis tout à fait d'accord avec votre recommandation, selon laquelle on devrait adresser tout cas problématique à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Nous devrions bien étudier le cas d'un demandeur avant de déterminer qu'il n'est pas admissible. Dans un moment, mon collègue vous donnera l'exemple d'une personne qui a normalement obtenu le statut de réfugié dans un autre pays, mais dont il est important de réentendre le cas, puisqu'elle craint avec raison d'être persécutée dans le pays qui lui a accordé l'asile.

Le gouvernement était d'accord avec vous sur un plan : la nature confidentielle des audiences. Nous sommes heureux de constater que l'on a au moins reconnu les problèmes liés aux audiences et que l'on a réinstauré les audiences à huis clos.

**Le président:** Serait-il utile d'aborder le problème des agents d'immigration supérieurs maintenant?

**Mme Augenfeld:** Bien sûr.

**Le président:** Ce problème continue de me préoccuper moi aussi. J'ai pris note de la fonction de sensibilisation à laquelle nos témoins ont fait allusion dans leur déclaration liminaire.

Jusqu'à quel point renseigne-t-on les immigrants et les réfugiés? Jusqu'à quel point les réfugiés provenant de diverses régions du monde connaissent-ils les critères qu'ils devront remplir afin de satisfaire au processus de détermination du statut de réfugié? Par exemple, si l'on a déterminé qu'un cas ne comporte aucune ambiguïté et que le demandeur a déjà obtenu le statut de réfugié, ce dernier en est-il nécessairement avisé? Jusqu'à quel point les gens ont-ils, avant d'arriver au Canada, de la difficulté à savoir quels sont les critères fondamentaux? Cette question peut-elle faire partie d'un rôle d'éducateur dont s'acquitteraient nos ONG nationales en partenariat avec des ONG internationales?

**Mme Augenfeld:** Votre question compte plusieurs volets. En ce qui a trait à la dernière partie, si une personne a présenté une revendication au Canada—revendication qui a été rejetée—, puis a quitté le Canada, à mon avis, nous pouvons raisonnablement supposer qu'elle sait qu'elle ne pourra revenir avant quelque temps. Une personne qui aurait franchi toutes les étapes aurait eu le temps d'apprendre qu'elle doit laisser s'écouler une certaine période avant de présenter une nouvelle revendication. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une personne qui présente une première revendication, il faut déterminer si certains de ses parents ou amis, ou encore certaines de ses connaissances appartenant à son milieu, ou au même parti poli-



[Text]

very special circumstances. We have had one or two exceptional cases where people were barred from the process.

However, if someone is getting on a plane or coming across the U.S., they may not know. It is not obvious. If I can impute intentions, I think the government would like for the word to get out that it is not such a good idea to come here and make a claim because there are going to be eligibility barriers and that perhaps people should go elsewhere. The idea of a lot of this is deterrence.

**Ms Janet Dench, Canadian Council for Refugees:** We should not underestimate how confused people can be about the system. You talked about domestic NGOs educating. A lot of NGOs do what they can to educate claimants who are in the process, but often they have no idea what is going on.

You have to question people very closely to say, "You went to a hearing, but how many people were there?" They say, "There were three judges." You know there cannot be three judges. You figure out that what they are talking about is the RHO. They thought that person was a judge. They think they have been accepted, which they have not. It is a mammoth task to make them understand that the immigration department is separate from welfare and separate from the IRB.

I have had a lot of experience at the detention centre in Montreal with people who have just arrived. There, we often see the problem of people who have the impression that to be safe, they must get into Canada first and then claim refugee status. I have often seen people who say, "I did not immediately say I was a refugee until they started saying they would deport me. Then I got frightened, so I said I was a refugee." They thought the point was you had to get inside the country and then claim refugee status. That is the situation in many European countries. In many cases, people do not have the right information.

My experience in detention centres makes me very anxious about the powers given to SIOs at the border because there is so much confusion. It is a dark area. It is very obscure. There is nobody there to monitor what is happening.

[Traduction]

tique ou groupe religieux qu'elle sont déjà établis ici. Si c'est le cas, elle sait probablement qu'elle ne pourra présenter une nouvelle revendication avant quelque temps, ou encore elle le saura plus tard, étant donné qu'à l'heure actuelle toutes les revendications du statut de réfugié sont étudiées, sauf dans des circonstances très particulières. Il y a eu un ou deux cas exceptionnels où le demandeur n'a pas eu accès au processus.

Cependant, une personne qui arrive en avion ou qui est passée par les États-Unis avant d'arriver au Canada risque de ne pas le savoir. Cette question n'est pas évidente. Si je peux me permettre quelques hypothèses, à mon avis, le gouvernement aimerait que tous finissent par connaître les désavantages de la revendication du statut de réfugié au Canada, étant donné qu'ils doivent alors surmonter des obstacles, et qu'ils devraient peut-être envisager d'aller ailleurs. Cette attitude est largement fondée sur la dissuasion.

**Mme Janet Dench, Conseil canadien pour les Réfugiés:** Nous ne devrions pas sous-estimer la mesure dans laquelle le processus rend les gens confus. Vous avez fait allusion à un rôle d'éducateur pour nos ONG nationales. Bon nombre d'ONG font leur possible pour éduquer les demandeurs engagés dans le processus; cependant, elles n'ont souvent aucune idée de la question.

Vous devez poser des questions très précises au demandeur, notamment, quant au nombre de personnes présentes à son audience. S'il répond «trois juges», vous êtes certains qu'il ne peut y avoir eu trois juges. Vous arrivez à la conclusion qu'il parle de l'agent d'audience. Il a pris cette personne pour un juge. Il pense avoir été accepté, alors que cela n'est pas le cas. Une tâche colossale vous attend: vous devez lui faire comprendre que le ministère de l'Immigration est distinct du réseau d'aide sociale et du CISR.

J'ai acquis, au Centre de détention de Montréal, une vaste expérience de la façon dont on traite les nouveaux arrivants. Nous nous heurtons souvent au même problème: le nouvel arrivant, qui a l'impression d'être en sécurité, croit devoir entrer au Canada avant de revendiquer le statut de réfugié. J'ai souvent entendu la phrase suivante: «Je n'ai pas immédiatement déclaré que j'étais un réfugié; j'ai attendu qu'ils me disent qu'ils allaient m'expulser. J'ai alors eu peur, et je leur ai donc dit que j'étais un réfugié.» Les réfugiés en question croyaient qu'il fallait d'abord entrer au pays, puis revendiquer le statut de réfugié. Cette situation se retrouve dans de nombreux pays d'Europe. Dans bien des cas, le demandeur a été mal renseigné.

Étant donné mon expérience des centres de détention, les pouvoirs que l'on a attribués aux agents d'immigration supérieurs affectés à la frontière m'inquiètent beaucoup, étant donné que les réfugiés y sont très confus. C'est une zone grise. C'est très obscur. Personne n'est chargé d'y contrôler ce qui se passe.

*[Text]*

People arrive in a state of jet-lag. They do not speak the language. They are in a state of anxiety because their life and future depends on what will happen. There are conversations between the immigration officers and the claimants at a time when the claimants are exhausted. They may be left for a few hours before they are questioned. There is much opportunity for confusion, which arises repeatedly.

The experience of many claimants is that the immigration officers are hostile. This happens when they come for their detention hearing or for their credible-basis hearing. They face the accusations and the arguments of the case presenting officers, who are very often doing their best to see that the person remains in detention or is rejected at the credible-basis hearing.

We understand that some of the case presenting officers, whose role is adversarial, are likely to be recycled as senior immigration officers. So these people who previously presented the arguments and had someone else decide the case, will now be able to present the arguments and make the decision. No one will know what they do or what methods they use.

At the beginning of 1989 when the new law came into effect, we had people in detention being questioned. It was a very difficult interrogation for them. They would arrive one day, and the next day they would be called up to a special floor above the detention centre to be interrogated and threatened. They were very upset about the threats. The threats stopped after a while, but these experiences make us very worried about senior immigration officers having the power to interview and make decisions on people's lives, with no one else present in most cases.

**Ms Augenfeld:** You talked about what kind of education we could give to people overseas. We are not supposed to give anyone any kind of an education. I submit that Bill C-84 would make us liable to imprisonment and heavy fines if we were found to have told anyone coming to Canada, without a document, anything at all about the system.

We objected to that provision at the time. There are people who, in good faith, give others information for no personal benefit because they truly believe their lives are in danger. We made that argument. The bill went through anyway. There-

*[Traduction]*

Les immigrants y arrivent un peu perdus, étant donné le décalage horaire. Ils ne parlent ni le français, ni l'anglais. Ils sont angoissés, puisque leur vie et leur avenir dépendent de la décision que l'on prendra à leur sujet. Les agents d'immigration leur font subir un interrogatoire à un moment où ils sont épuisés. Il peut s'écouler des heures avant que le demandeur ne soit interrogé. Bien des facteurs peuvent brouiller la pensée du demandeur, comme c'est arrivé à maintes reprises.

Bon nombre de demandeurs ont eu affaire à un agent d'immigration peu amical. Ils se sont heurtés à l'attitude froide de l'agent lorsqu'ils se sont présentés pour leur audience relative à la garde ou l'audience qui devait déterminer si leur revendication avait un minimum de fondement. Ils se heurtent aux accusations et aux arguments avancés par les agents chargés de présenter les cas, qui, très souvent, font tout leur possible pour veiller à ce qu'ils demeurent en détention ou que leur revendication soit rejetée à l'audience permettant de déterminer le fondement de leur revendication.

Certains agents chargés de présenter les cas, qui jouent un rôle antagoniste, sont tôt ou tard nommés agents d'immigration supérieurs. Ces agents, qui étaient auparavant chargés de présenter les cas et qui demandaient à quelqu'un d'autre de rendre une décision, seront donc maintenant en mesure de présenter les cas et de prendre la décision. Personne ne saura ce qu'ils font, et personne ne connaîtra les méthodes qu'ils utilisent.

Au début de 1989, lorsque la nouvelle loi est entrée en vigueur, les personnes mises sous garde étaient questionnées. Cet interrogatoire leur était très pénible. Elles se présentaient une journée donnée; puis, le lendemain, on les convoquait à un étage particulier au-dessus du centre de détention, où on les interrogeait et on les menaçait. Les menaces les bouleversaient énormément. On a cessé de les menacer après un certain temps; toutefois, cette pratique nous rend fort inquiets au sujet du pouvoir qui permet aux agents d'immigration supérieurs d'interroger les gens et de prendre des décisions au sujet de leur vie, la plupart du temps, sans que personne n'assiste à l'interrogatoire.

**Mme Augenfeld:** Vous avez fait allusion au genre de sensibilisation que nous pourrions fournir aux étrangers. Nous ne sommes censés sensibiliser personne. À mon avis, en vertu du projet de loi C-84, on nous infligerait une peine d'emprisonnement et une lourde amende, si l'on découvrait que nous avons fourni un renseignement quelconque au sujet du processus à une personne qui serait arrivée au Canada sans document.

À l'époque, nous nous sommes opposés à cette disposition. Certaines personnes, de bonne foi, en renseignent d'autres, de manière tout à fait désintéressée, puisqu'elles croient vraiment que leur vie est en danger. Nous avons avancé cet argument.



## [Text]

fore, any kind of an educational or personal process that someone is involved in is strictly against the law if the person in question has no documents. This is an unfair provision of the law, but it is there.

At the time we were told, "Do not worry; we do not mean people like you." I have never understood what "people like you" means. I was told, "People like you will be on the board, people with an incredible amount of experience in refugee matters and human rights matters." Then I was told, "People from organizations like yours will be on the board." It was curious that in 1988, I knew only two people on the entire appointments list in Montreal, and I had been in the field for a very long time.

I want to reinforce what Janet Dench said about the border. We cannot underestimate how terrifying it can be for someone at the border. We have this notion, because we know what the powers of officials are, that individuals arriving at the border are supposed to just fall into the arms of a welcoming Canada and feel safe the minute their feet touch down at our border. It is not true. People are afraid; people are accused; and people with the best intentions, honest people, do not exactly tell all right away because they do not know. It takes months, sometimes years to understand.

I would recommend to you a documentary made by Radio Canada a few months ago called *En Jeu*. It is a two-part program on our refugee determination system. It was very well done. They followed claimants from one end of the system to the other.

At the beginning of the film, at Mirabel airport, the camera is there while a claimant is being interrogated by an immigration officer. I was not surprised by the interrogation. I was surprised by the fact that the officer allowed it to be filmed. It is very clear in that piece how intimidating that man is. He confuses the claimant. He punches questions at him. The claimant ends up in tears and seems to contradict himself, having had words put into his mouth. What happened was very naked. Then the officer turned around and said, "You see, this is our chance to get them before they have their lawyers." He said something to that effect.

I recommend the film because it will give you some idea of what could happen. I submit that the situation could get a lot worse.

I want Ali Tchanguizi to tell you about a person coming into the Canada at the border who has refugee status in another country; what type of person that might be, and why

## [Traduction]

Le projet de loi a tout de même été adopté. Il est donc absolument contraire à la loi de fournir quelque renseignement que ce soit au sujet d'un processus dans lequel une personne s'engagerait, si la personne en question ne possédait aucun document. Même si cette disposition est injuste, elle existe.

À l'époque, on nous a dit de ne pas nous inquiéter, puisque l'on ne parlait pas des «gens comme nous». Je n'ai jamais compris ce que signifiait l'expression «Des gens comme nous». On m'a dit: «des gens comme vous, des gens dotés d'une expérience incroyablement vaste des réfugiés et des droits de la personne, serez membres de la Commission.» Ensuite, on m'a dit: «Des gens appartenant à des organisations comme la vôtre serez membres de la Commission.» Curieusement, en 1988, je ne connaissais que deux personnes parmi toutes celles qui avaient été nommées à Montréal, alors que j'œuvrais dans le domaine depuis très longtemps.

J'aimerais souligner la remarque de Janet Dench au sujet de la frontière. Il ne faut pas sous-estimer la terreur qu'éprouve une personne qui arrive à la frontière. Comme nous connaissons les pouvoirs attribués aux agents supérieurs, nous croyons que les personnes qui arrivent à la frontière devraient tout simplement se sentir chaleureusement accueillies par les Canadiens et rassurées dès l'instant où leur pied franchirait notre frontière. C'est faux. Elles ont peur; elles se sentent accusées; en outre, par ignorance, des gens bien intentionnés, des gens honnêtes, ne déclarent pas tout à leur arrivée. Il leur faut des mois, parfois des années, pour comprendre.

Je vous recommande un documentaire présenté à l'émission Enjeux il y a quelques mois par la Société Radio-Canada. Il s'agit d'une émission en deux parties portant sur le processus de détermination du statut de réfugié. Ce documentaire est très bien fait. On y suit des demandeurs du début jusqu'à la fin du processus.

Au début du film, on assiste à l'interrogatoire d'un demandeur par un agent d'immigration à l'aéroport de Mirabel. Je n'ai pas été surprise de l'interrogatoire. J'ai été surprise de constater que l'agent avait permis qu'on le filme. On y constate nettement à quel point l'agent est intimidant. Il trouble le demandeur. Il le harcèle de questions. Le demandeur finit par se mettre à pleurer et semble se contredire, forcé de dire des choses contre son gré. La scène est très crue. Ensuite, l'agent se retourne et nous dit: «Vous voyez, il faut les voir avant qu'ils puissent obtenir les services d'un avocat.» Il a dit quelque chose du genre.

Je vous recommande de regarder ce film, parce qu'il vous donnera une certaine notion de ce qui risque de se produire. Je crois que la situation pourrait empirer bien davantage.

J'aimerais que Ali Tchanguizi vous parle du cas d'une personne qui arrive à la frontière canadienne après avoir obtenu le statut de réfugié dans un autre pays; j'aimerais qu'il vous dise

*[Text]*

we should not turn that type of person away without giving them a chance.

**M. Ali Tchanguizi, membre, Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés:** Monsieur le président, disons, avant d'en arriver à ce point, je voudrais tout simplement continuer dans le même raisonnement que mesdames Augenfeld et Dench.

Généralement les réfugiés qui arrivent ici sont préparés, si vous le voulez, par les trafiquants. Il n'y a aucun réfugié qui réussit à avoir, comme l'ont dit, un faux passeport, par lui-même. Donc pour cela, il faut payer. C'est-à-dire que le réfugié qui est dans un autre pays, il travail ou il vendra tous ses biens pour pouvoir sauver sa peau. Il s'achète un faux document et puis ensuite il s'en vient vers le Canada.

Mais le trafiquant ne va pas lui expliquer: dès que vous arriverez, vous avez le droit de demander le refuge politique. Il n'a aucune information. Il n'y a aucune organisation dans les pays européens où ailleurs, pour le réfugié qui a l'intention de venir au Canada illégalement, pour demander un refuge politique où il va s'adresser par exemple pour demander des informations.

Il arrive et il est sans aucune information quels sont ses droits, comment est-ce qu'il peut demander l'asile politique et est-ce qu'il a le droit d'avoir un avocat avec lui, est-ce qu'il a le droit d'avoir un représentant de l'O.N.S. qui arrivera pour l'aider?

Donc, la psychologie générale du réfugié qui arrive est une psychologie de peur. C'est la psychologie de peur qui règne chez le réfugié qui arrive ici et qui va demander le refuge politique, sans aucune information. Donc, ce n'est pas, si vous le voulez, pour le réfugié qui arrive ici une lune de miel! Il est content d'être arrivé au Canada mais il ne sait pas quoi faire. Il a toujours peur. Les officiers d'immigration ont un rôle très important à jouer.

Comme madame Augenfeld vient de l'expliquer, l'officier de l'immigration est devant une caméra et l'on est en train de filmer un documentaire. On a une attitude à revendre de cette façon afin de prouver au public qu'il est très malin, pour pouvoir tirer les raisons pour lesquelles le réfugié est arrivé ou qu'il est en train de mentir. Imaginez-vous, lorsqu'il n'y a pas de caméra qui va montrer cela au public, comment est-ce que l'officier de l'immigration va agir par rapport à un réfugié?

Je vous donne quelques cas de certains Iraniens qui étaient déjà acceptés comme réfugiés politiques en France. Donc, il y en a un qui avait aussi un passeport des Nations unies pour pouvoir voyager. C'est nommé Javidi, qui est à Montréal maintenant. Sa vie était en danger parce qu'il faisait partie d'une organisation politique contre le régime de la république islamique.

*[Traduction]*

le genre de personne dont il pourrait s'agir et les raisons pour lesquelles nous ne devrions pas l'expulser sans lui laisser aucune chance.

**Mr. Ali Tchanguizi, Member, Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés:** Mr. Chairman, before getting to that point, I would simply like to continue with the same argument as Ms. Augenfeld and Ms. Dench.

The refugees who arrive here are generally prepared by traffickers, if you will. No refugee, as had been said, can obtain a false passport by himself. You must therefore pay for it. In other words, a refugee who is living in another country works or sells all his property in order to save his skin. He purchases a false document and then he comes to Canada.

But the trafficker is not going to explain to him: As soon as you get there, you are entitled to request political asylum. He has no information. There is no organization in the European countries or elsewhere for refugees who intend to come to Canada illegally seeking political asylum where they can turn, for example, to request information.

They arrive and they have no information about what their rights are. How can they request political asylum? And are they entitled to have a lawyer with them? Are they entitled to have a representative of the O.N.S. who will come and help them?

So the general psychology of the newly arrived refugee is a psychology of fear. It is a psychology of fear that governs the refugee who arrives here and seeks political asylum without any information. So it is not, as it were, a honeymoon for the refugees who arrive here. They are happy to have reached Canada, but they do not know what to do. They are still afraid. The immigration officers have a very important role to play.

As Ms. Augenfeld just explained, the immigration officer was facing a camera and a documentary was being filmed. He displayed this aggressive attitude in order to prove to the public that he was very crafty, in order to be able to draw out the reasons why the refugee had come to Canada or that he was lying. Imagine how that immigration officer will act toward a refugee when there is no camera showing the whole thing to the public.

I would cite the cases of some Iranians who were already accepted as political refugees in France. There was one who also had a U.N. passport so that he could travel. His name was Javidi, and he is in Montreal now. His life was in danger because he belonged to a political organization that opposed the Islamic Republican regime.



[Text]

Un de ses meilleurs camarades a été assassiné en 1986 à Vienne, après tout un scénario organisé pendant six ans de temps par le régime de Khomeyni. On l'avait contacté puisqu'il était l'un des membres de la direction de cette organisation. Il a réussi à s'évader de la prison d'Evin et il s'est rendu en France. Il est devenu membre du Conseil révolutionnaire de l'Iran avec l'ex-président de la république Bani Sadr et il était membre aussi.

On essayait de fixer des rendez-vous avec lui afin de venir le rencontrer parce que les membres de l'organisation voulaient rebâtir l'organisation en question contre le régime de Khomeyni. Finalement, après six ans, il accepte un rendez-vous à Vienne pour aller rencontrer les supposés militants de la même organisation. La même journée et à la même heure qu'il avait ce rendez-vous, il a été assassiné à Vienne. Une semaine après l'on a trouvé son corps dans le même appartement qu'il avait lui-même loué et fixé comme lieu de rendez-vous.

Donc, celui qui est ici actuellement, qui était déjà en France comme réfugié, a été obligé de s'évader de la France parce que après c'était son tour à lui. Son frère qui était médecin, a été assassiné en tant que premier assassinat de la République islamique en Iran. C'est lui qui est ici, actuellement. Lorsqu'il est arrivé ici, il était déjà accepté en France en tant que réfugié. Il voulait demander le refuge politique au Canada.

Donc un des avocats probablement bien connu auprès de votre comité, maître Racicot, s'est occupé de son cas. Cela a pris beaucoup de temps et beaucoup d'argumentation afin de pouvoir prouver que sa vie était en danger en France et qu'il allait être assassiné comme son camarade Tchitghar qui a été assassiné à Vienne.

Donc, si, par exemple, un tel réfugié arrive aux frontières canadiennes et qu'un officier de l'immigration juge qu'il ne peut pas entrer (selon le projet de loi qui est proposé et qui deviendra loi bientôt) et qu'il ne peut pas entrer au pays parce qu'il a déjà l'asile politique en France ou en Allemagne, donc il doit retourner là-bas. S'il retourne là-bas, sa vie est en danger. Il y a de tels cas sérieux qu'il faudrait prendre en considération. Il faudrait probablement avoir des changements dans ce projet de loi pour pouvoir permettre à ces gens de pouvoir entrer au pays et de sauver leur vie.

**Le président:** Je me demande si je puis vous poser une question?

**M. Tchanguizi:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** L'autre jour lorsque le ministre a comparu devant nous, dans son témoignage (si je ne me trompe pas) il a indiqué que dans ces circonstances quand quelqu'un arrive d'un pays comme la France, l'officier de l'immigration doit envoyer ce cas au quartier général.

[Traduction]

One of his best friends was assassinated in 1986 in Vienna following a whole scenario that was orchestrated over six years by the Khomeini regime. He had been contacted since he was one of the members of the leadership of that organization. He had escaped from Evin prison and had travelled to France. He became a member of the Iran Revolutionary Council along with the former President of the Republic Bani Sadr, and he was a member as well.

They tried to set up rendez-vous with him in order to be able to meet him because the members of the organization wanted to rebuild the organization in question against the Khomeini regime. Finally, after six years, he agreed to a rendez-vous in Vienna in order to meet the alleged militants of that same organization. On the same day and time of that rendez-vous, he was assassinated in Vienna. One week afterward, his body was found in the apartment that he himself had rented and given as the place of the rendez-vous.

So the person who is currently here, and who was already a refugee in France, was forced to escape France because it was his turn next. His brother, who was a doctor, was assassinated in the first assassination of the Islamic Republic in Iran. It is he who is here right now. When he came here, he had already been accepted as a refugee in France. He wanted to seek political asylum in Canada.

So one of the lawyers, probably well known to your Committee, M<sup>e</sup> Racicot, took over his case. It took much time and considerable argument to prove that his life was in danger in France and that he was going to be assassinated like his comrade Tchitghar who had been assassinated in Vienna.

So if, for example, this kind of refugee arrives at the Canadian border and an immigration officer deems that he cannot enter (according to the bill which is being proposed and which will soon become law) and he cannot enter the country because he has already obtained political asylum in France or Germany, he must then return there. If he returns there, his life is in danger. There are similar serious cases which should be taken into consideration. There should probably be changes in this bill to enable these people to enter the country and to save their lives.

**The Chairman:** I wonder whether I could ask you a question?

**Mr. Tchanguizi:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The other day, when the Minister appeared before us, he indicated in his testimony, if I am not mistaken, that, in those circumstances, when someone arrives from a country such as France, the immigration officer must send the case to headquarters.

## [Text]

À mon avis, peut-être qu'il commence à reconnaître qu'il y a un problème. Cela a été un très bon témoignage devant ce comité.

**Mme Augenfeld:** Sauf que à ce moment-là, on est déjà dans une situation où cela n'est pas noir et blanc. Vous savez cela démentit un peu l'idée que c'est tellement simple qu'un officiel à la frontière peut toujours décider en cochant «oui», «non»: est-ce que c'est ceci ou est-ce que c'est cela?

On admet qu'il y a des questions de jugement qu'il faut approfondir. Les questions se doivent d'aller plus loin. Est-ce que ce n'est une certaine façon de dire que ce n'est pas toujours si simple? Il y a souvent des questions de jugement. Ils disent toujours qu'il n'y a pas de jugement là-dedans, qu'il n'y a pas de discrétion, que c'est noir ou blanc. Mais pour des gens, ce n'est pas une question de noir ou de blanc!

Je vous soumetts qu'il y a d'autres cas peut-être encore plus complexes. Ce n'est jamais noir ou blanc!

Year after year we plead with you to listen to our experience with the way things happen on the ground and the way things are written on paper. The assurances that one gets that everything will be okay and the intentions are for nothing ever to go wrong are just that; intentions. It does not work like that in real life. We have to be careful to put in all the safeguards and not institutionalize or put in the regulations, possibilities for serious errors to be made.

We are not in a situation where we are being invaded. We do not think that Canada is a situation right now where there are so many claimants coming to our doors that we have a disproportionate number of claimants. Some of these restrictions are done in the name of "international cooperation." We see the opposite. This is shifting the burden somewhere else. In other words, a disproportionate number of refugees are somewhere else. A small number come to our door. This legislation is trying to further reduce the number of people who have the right to protection. If you take a look at the levels that the government just issued for how many refugees Canada intends to select overseas, we have a reduction there as well. Therefore, the argument that we want to put our energies into people who need protection does not hold. Even at the level where we are selecting them overseas, we are reducing our numbers.

Contrary to what is in the government document, the UNHCR has not increased its levels for 1992-93; they have increased them because of the world situation. We are not in a situation where we think we are justified in saying that fewer people need our protection. We have an obligation to hear the people who come to our door and not turn them away. This is not just my opinion, but the whole network and everything we have produced leads us to believe we have a potential for serious error and that people will be turned away and we will not

## [Traduction]

In my view, perhaps he is beginning to recognize that there is a problem. It was a very good testimony before this Committee.

**Ms. Augenfeld:** Except that we are already in a situation where things are not black and white. You know, that somewhat contradicts the idea that it is so simple that an official at the border can always decide by checking off "Yes" or "No": is it this or is it that?

There are admittedly questions involving judgment that must be looked at more closely. Those questions must be examined further. Isn't that one way of saying that things are not always so simple? There are often judgment calls. They always say that there is no judgment involved, that there is no discretion, that it is black or white. But for people, it is not a black and white question!

I submit to you that there are perhaps other cases that are even more complex. It is never black and white.

Année après année, nous vous prions de tenir compte de notre expérience de ce qui se passe réellement sur le terrain par rapport à ce qui est écrit dans les textes. Garantir que tout ira bien et promettre que tout se déroulera comme sur des roulettes n'apporte rien de concret. Dans la vie, ce n'est pas comme cela que ça se passe. Il faut prendre soin d'inclure toutes les mises en garde et de ne pas institutionnaliser ni ajouter dans les règlements des possibilités d'erreurs graves.

Notre pays n'est pas envahi. Nous ne croyons pas qu'un nombre disproportionné de demandeurs frappent aux portes du Canada. Certaines de ces restrictions sont imposées au nom de la «coopération internationale». Pour nous, c'est le contraire. On ne fait que changer le mal de place. En d'autres termes, c'est ailleurs que se trouve le nombre disproportionné de réfugiés. Seul un très petit nombre de réfugiés viennent frapper à notre porte. Cette loi tente de réduire encore plus le nombre de personnes qui ont droit à la protection de notre pays. Si on étudie le nombre de réfugiés que le gouvernement a l'intention de choisir à l'étranger, on peut constater qu'il y a là aussi une réduction. Par conséquent, l'argument selon lequel il faut concentrer ses énergies sur les personnes qui ont besoin de protection ne tient pas. On a même réduit le nombre de réfugiés choisis à l'étranger.

Contrairement à ce que mentionne le document du gouvernement, le HCNUR n'a pas augmenté ses niveaux pour 1992-1993; il a pourtant dû les augmenter en raison de la situation mondiale. Nous ne pouvons pas affirmer que moins de gens ont besoin de notre protection. Nous avons une obligation d'écouter les gens qui se présentent à nos portes et nous ne devons pas les renvoyer avant de les avoir écoutés. Ce n'est pas seulement mon opinion à moi, mais c'est aussi celle de tout le réseau; tout ce que nous avons réalisé nous porte à



[Text]

know who they are. In other words, we will not know their names or faces.

There was also the question of benefit of the doubt. Do you want to go on with the border situation?

**Senator Cochrane:** I have a few questions. You have emphasized that you have had problems with the senior immigration officer and the powers that the senior immigration officer has. It would be advisable to read the speech that the minister delivered here this week, given after he received the pre-study and after the other house of Parliament gave this serious consideration.

The minister has specifically indicated that the senior immigration officers will receive special training. There will be a special selection, et cetera. It would be helpful if you read that speech. A lot of things dealt with in it and the minister might help clarify some of your doubts.

As well, we heard again since our pre-study from the UN High Commissioner for Refugees. He has told us that his office is involved on a day-to-day basis with government officials on matters dealing with refugees. He is certainly quite happy with the conversations and the success that he is having with these government people.

Perhaps to allay some of your fears we could incorporate into our report the areas where eligibility of these refugees would be in doubt. Perhaps the matter could be referred to the Immigration Board. Do you think that would help?

**Ms Augenfeld:** I am not reassured by being told that senior immigration officers will receive special training. I do not think it is appropriate for those officials to be making decisions at the border where people have no representation or counsel. We were also told that if counsel happened to be in the corridor somewhere, they would let them come in. We do not have enough lawyers to send out to sit around at Lacolle and Windsor and the other places where refugees come, just in case someone is going to call them in. It does not work like that.

Second, we do not think it appropriate for senior immigration officers to be making decisions which could turn people away. In your pre-study you recommended clearly that no negative decisions should be made by senior immigration officers. We absolutely concur. We hope that you take your own recommendation very seriously and that these recommendations which you have made will become the subject of formal amendments to the bill. We hope you will be encouraged, after having heard other colleagues who I see coming in now,

[Traduction]

croire qu'il y a une possibilité de commettre des erreurs graves et de renvoyer des personnes sans qu'on sache vraiment qui elles sont. En d'autres termes, nous ne connaissons pas leur nom et nous ne verrons pas leur visage.

Il y a aussi la question du bénéfice du doute. Voulez-vous que la situation aux frontières se poursuive?

**Le sénateur Cochrane:** J'ai quelques questions à vous poser. Vous avez souligné que vous éprouvez quelques difficultés relativement au poste d'agent d'immigration principal et au pouvoir de cet agent. Je vous conseillerais de lire le discours que le ministre a présenté ici cette semaine; il a présenté ce discours après avoir reçu l'étude préliminaire, et après que le Parlement eut bien étudié la question.

Le ministre a mentionné spécifiquement que les agents d'immigration principaux recevraient une formation spéciale. Il y aurait une sélection spéciale, etc. Il vous serait sans doute utile de lire ce discours. Beaucoup de choses y sont expliquées, et le ministre pourrait vous aider à dissiper certains de vos doutes.

De plus, nous avons eu d'autres nouvelles du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés depuis notre étude préliminaire. Il nous a dit que son organisme travaille quotidiennement avec des représentants gouvernementaux à des questions relatives aux réfugiés. Il est très heureux des conversations qu'il a eues avec ces représentants et du succès de ces rencontres.

Peut-être afin de dissiper certaines de vos craintes, nous pourrions incorporer à notre rapport les domaines dans lesquels l'admissibilité de ces réfugiés serait mise en doute. On pourrait peut-être déléguer la question à la Commission de l'immigration. Pensez-vous que cela aiderait?

**Mme Augenfeld:** Je ne suis pas rassurée lorsqu'on me dit que les agents principaux recevront une formation spéciale. Je ne crois pas que ce soit bon que ces agents prennent des décisions à la frontière, où il n'y pas de représentant ni de conseil. On nous a aussi dit que si un conseil se trouvait quelque part dans les corridors, on le laisserait entrer. Nous n'avons pas suffisamment d'avocats pour les envoyer s'asseoir à Lacolle et à Windsor et aux autres endroits où arrivent les réfugiés, juste au cas où quelqu'un ferait appel à eux. Ça ne marche pas comme cela.

En deuxième lieu, nous croyons qu'il n'est pas approprié que les agents principaux prennent la décision de renvoyer des personnes. Au cours de l'étude préliminaire, vous avez clairement recommandé que les agents principaux ne prennent aucune décision défavorable. Nous y souscrivons absolument. Nous espérons que vous prendrez votre propre recommandation au sérieux et que les recommandations que vous avez formulées donneront suite à une modification officielle du projet de loi. Nous espérons que le témoignage d'autres collègues,

[Text]

to transform your recommendations into amendments. That is what it will take.

It is unfortunate that all the years of experience have led us to the very firm understanding that we cannot be allayed by all these reassurances about intentions and training. You might ask our colleagues from Quebec, the Association québécoise des avocat de l'immigration, some questions about senior immigration officers. They will have some illuminating comments to make.

**Senator DeWare:** I am still on the same line of questioning as Senator Cochrane. There are some comments from the minister's speech, that I would like to bring to your attention, which deal with sending people back to the country under serious conditions. He stated:

The committee raised some important issues with respect to the safety of the claimant in the country of return. The Committee's approach is that persons who claim to fear persecution in the country that has already recognized them as Convention refugees would be eligible to enter the Canadian system. I want to assure this Committee that these claimants will not be placed at risk.

He further stated:

A claim of fear of persecution in a country which has granted refugee status would be reviewed in the context of section 53—

Which you are probably very familiar with.

— This precludes removal of a Convention refugee to any country where life or freedom may be threatened. Where there is any doubt about the facts, the person would not be returned to the country of alleged persecution but would be allowed to remain in Canada.

That statement was made by the minister. He did reassure us about the training of the immigration officers and in clause 46(2), the criteria are laid out that the immigration officer has to follow. It looks as if his determination now will be less of a personal response to how he feels about the refugee, but more in line with the law and the directions he has to follow. There are five issues at stake and if those are met, then he has no choice; the refugee has to be admitted into Canada.

The information that he gave us is an assurance that the immigration officers will go through a special training program and that the facts will be there for them to follow. It will be less of a personal judgment, which is what we are hoping for.

**Ms Augenfeld:** Again, senator, you are making our point; that a person have an opportunity to state why he or she has a legitimate fear in the country of first asylum. In other words, that fear is not from the government of the country which

[Traduction]

que je vois maintenant entrer, vous encourage à transformer vos recommandations en modifications. C'est ça qu'il faut.

Il est dommage que toutes ces années d'expérience nous aient amenés à la ferme conviction que toutes les promesses d'intentions et de formation ne sont d'aucun réconfort. Vous pouvez interroger nos collègues du Québec, l'Association québécoise des avocats de l'immigration, au sujet des agents principaux. Ils auront des commentaires éclairants à faire.

**Le sénateur DeWare:** Je poursuis avec le même genre de questions que celles du sénateur Cochrane. Il y a certains commentaires du discours du ministre que j'aimerais porter à votre attention et qui portent sur le renvoi des personnes dans leur pays dans des cas graves. Il a déclaré:

«Le comité a soulevé quelques points importants au sujet de la sécurité du demandeur dans le pays de retour. Le comité est d'avis que la personne qui prétend craindre la persécution dans le pays qui lui a déjà accordé le statut de réfugié au sens de la Convention sera admissible à entrer dans le système canadien. Je tiens à garantir au comité qu'on ne fera courir aucun risque aux demandeurs.»

Il a ensuite déclaré:

«Une allégation de crainte de persécution dans un pays qui a accordé le statut de réfugié devra faire l'objet d'un examen au regard de l'article 53—

Vous connaissez probablement déjà ces dispositions.

— Un réfugié au sens de la Convention ne peut être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées. Lorsqu'il ne subsiste aucun doute quant aux faits, la personne ne sera pas renvoyée dans le pays où a eu lieu la persécution alléguée, et sera autorisée à rester au Canada.

Cette déclaration a été prononcée par le ministre. Il nous a effectivement rassuré au sujet de la formation des agents d'immigration et, au paragraphe 46(2), on retrouve les critères qu'un agent d'immigration doit respecter. Il semble qu'à partir de maintenant sa décision consistera moins en une réponse personnelle axée sur son impression face au réfugié et sera plus conforme à la loi et aux directives auxquelles il est assujéti. Il y a cinq exigences en jeu et, si elles sont satisfaites, il n'a pas le choix: le réfugié doit être admis au Canada.

L'information qu'il nous a donnée est une garantie selon laquelle les agents d'immigration suivront un programme de formation spécial et auront sous la main les instructions qu'ils sont tenus de suivre. Ce sera moins un jugement personnel, et c'est ce que nous espérons.

**Mme Augenfeld:** Encore une fois, Monsieur le sénateur, vous m'enlevez les mots de la bouche; une personne doit avoir la possibilité de dire pourquoi elle éprouve une crainte légitime dans le premier pays d'asile. Autrement dit, comme mon



[Text]

granted asylum, as my colleague pointed out. A person who was granted refugee status in France is not worried about the French government. The person is worried for various other reasons that he or she is not safe in that country and therefore has a legitimate right to at least try to plead his or her case here.

The senior immigration officer at the port of entry is not the person who should be hearing that story. If, as you have stated, the minister assured you that this whole issue will be reviewed, he is in fact acknowledging that it is not a check off, "Are you this? Are you that? Yes or no; in or out. It becomes a matter of further deliberation, of looking at the case.

If a senior immigration officer has to consult with several levels of superiors, we are immediately in an area which is not black and white. Again, I do not think it was ever supposed to be a question of how the officer feels.

**Senator DeWare:** No, of course. But you gave me the impression that they were arrogant.

**Ms Augenfeld:** They are. There are very many ways to ask the same questions, and there are many questions which get asked which are not on the public record. There are many ways to intimidate and confuse a person and to put a person into a situation where that person seems to be contradicting themselves because of confusion. That is the point we were trying to make.

It is never that the person sits down and politely says, "Good morning, how are you?" and then proceeds to politely to ask a series of questions, and politely and quietly be given time to think and reflect. It is rather a situation where the questions come thick and fast, depending on the attitude the officer may have to the person before him, and depending on the feeling that the officer has about who this person is.

**Senator DeWare:** Perhaps officers should have to go through some special training when hired, and have it established that they have a human rights or a sensitive background before being hired.

What percentage of refugees are refused?

**Ms Augenfeld:** At the present time at the refugee board, I believe it is approximately a 60 per cent acceptance rate. I can take a quick look at the September figures and advise you in a moment. In the meantime, I believe Ms Dench would like to say something.

**Ms Dench:** I would like to address the whole question of transparency and of rights. We have a tradition in Canada that when personal rights are at stake, when important questions

[Traduction]

collègue l'a fait remarquer, ce n'est pas le gouvernement du pays qui a accordé l'asile qui suscite la crainte. Une personne à qui l'on a accordé le statut de réfugié en France ne se soucie pas du gouvernement français. La personne est inquiète pour diverses autres raisons, qui font qu'elle ne se sent pas en sécurité dans ce pays et, par conséquent, elle a un droit légitime d'essayer du moins de défendre sa cause ici.

L'agent principal qui se trouve au point d'entrée n'est pas la personne qui devrait entendre ce récit. Comme vous l'avez mentionné, si le ministre vous a promis qu'on se pencherait sur cette question, c'est qu'il reconnaît que c'est plus qu'une simple vérification du genre: «êtes-vous ceci? Êtes-vous cela? Oui ou non; entrez ou sortez». Cette question fera ensuite l'objet d'autres délibérations—il faut étudier le cas.

Si un agent principal doit consulter plusieurs supérieurs, nous sommes automatiquement en présence d'une question complexe. Encore une fois, je ne crois pas que c'était à l'origine une question de savoir comment l'agent se sentait.

**Le sénateur DeWare:** Non, bien entendu. Mais vous me donnez l'impression qu'ils étaient arrogants.

**Mme Augenfeld:** Ils le sont. Il y a d'innombrables façons de poser la même question, et de nombreuses questions posées ne figurent pas au dossier public. Il y a de nombreuses façons d'intimider et de dérouter une personne et de la placer dans une situation où elle semble se contredire parce qu'elle est confuse. C'est ce que nous essayons de dire.

Il n'arrive jamais que la personne s'assoie et dise poliment: «Bonjour, comment allez-vous?», qu'elle poursuive ensuite en posant poliment une série de questions et qu'elle accorde ensuite poliment et calmement du temps pour penser et réfléchir. Il s'agit plutôt d'une situation où les questions sont denses et rapides, suivant l'attitude de l'agent face à la personne devant lui et des sentiments qu'il nourrit à l'égard de cette personne.

**Le sénateur DeWare:** Les agents devraient peut-être recevoir une formation spéciale au moment de l'embauche et montrer qu'ils ont de l'expérience dans le domaine des droits de la personne ou qu'ils peuvent faire preuve de sensibilité avant d'être embauchés.

Quel pourcentage de réfugiés sont refusés?

**Mme Augenfeld:** À l'heure actuelle, à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, je crois qu'il y a un taux d'admissibilité de 60 p. 100 environ. Je peux jeter un coup d'oeil rapide sur les chiffres de septembre et vous donner l'heure juste dans un moment. Entre-temps, je crois que M<sup>me</sup> Dench aimerait dire quelque chose.

**Mme Dench:** J'aimerais aborder la grande question de la transparence et des droits. Au Canada, traditionnellement, lorsque les droits de la personne sont en jeu ou que des ques-

[Text]

regarding someone's life are at issue, there be protections. When someone's life is at stake, why would the decision be made in private with, most of the time, no other person present? This interview happens in not very conducive conditions. Therefore, it is not only a question of whether the people are well trained and what background they come from.

**Senator DeWare:** You are telling me that a refugee hearing is conducted before one person?

**Ms Dench:** No, I am talking about the initial interview with the senior immigration officer, where a decision may be taken to send that person away from Canada.

**Senator DeWare:** Most of them, if they have a serious problem, should have an appeal? That is not written in the act.

**Ms Dench:** If they are determined to be ineligible, they can be sent away from Canada immediately.

**Senator DeWare:** Without an appeal?

**Ms Augenfeld:** Without counsel, without any representative. That is what we are concerned about. This initial hearing, this eligibility hearing, according to the way it is in law, is supposed to happen with only the senior immigration officer and the claimant at the port of entry. It could be happening at the U.S. border.

**Senator DeWare:** There are definitely a percentage of refugees who should not be allowed into this country; is that not correct?

**Ms Augenfeld:** We have never maintained that everyone who makes a claim is a refugee. We have always maintained that everyone who makes a claim must be heard, because it is not until the person has been heard that one can possibly know whether or not they are a refugee. The people who hear them must be expert in refugee and human rights matters. They need special training. That is what the refugee board is supposed to be. That is their role.

We are now taking away the refugee board's power to look at all the cases and saying that for certain people, we are not even deciding whether they are refugees or not. We are saying, "Ah, you should be making a claim somewhere else. You already should be somewhere else." We are not even looking to the question of whether or not they are a refugee. We are deciding at the point of entry with one senior immigration officer that this person should not have the right to be heard.

This is the point of our objection, that we cannot take such a serious matter and decide without representation, without

[Traduction]

tions importantes ayant trait à la vie d'une personne sont en jeu, il doit y avoir des protections. Lorsque la vie d'une personne est en danger, pourquoi la décision serait-elle prise en privée où, la plupart du temps, il n'y a pas d'autres témoins? Cette entrevue ne se déroule pas dans des conditions très propices. Par conséquent, ce n'est pas seulement une question de savoir si les personnes ont reçu une bonne formation ni de savoir de quel milieu elles proviennent.

**Le sénateur DeWare:** Êtes-vous en train de me dire que les audiences se déroulent devant une seule personne?

**Mme Dench:** Non, je parle de l'entrevue initiale avec l'agent principal et où on peut décider que la personne doit être renvoyée du Canada.

**Le sénateur DeWare:** La plupart d'entre elles, si elles ont un grave problème, ont le droit d'interjeter appel? Ce n'est pas écrit dans la loi.

**Mme Dench:** Si on détermine qu'elles ne sont pas admissibles, elles peuvent être renvoyées du Canada immédiatement.

**Le sénateur DeWare:** Sans droit d'appel?

**Mme Augenfeld:** Sans conseil, sans représentant. C'est cela qui nous préoccupe. Cette audience préliminaire, cette audience d'admissibilité, selon ce qui est écrit dans la loi, doit se dérouler entre l'agent principal et le demandeur au point d'entrée. Cela pourrait très bien être à la frontière américaine.

**Le sénateur DeWare:** Il y a assurément un pourcentage de réfugiés qui ne devraient pas être autorisés à entrer au pays. N'est-ce pas correct?

**Mme Augenfeld:** Nous n'avons jamais prétendu que quiconque présente une demande est un réfugié. Nous avons toujours dit que quiconque présente une revendication doit être entendu parce que ce n'est qu'une fois qu'on a entendu la personne qu'on peut possiblement savoir si oui ou non elle est un réfugié. Les personnes qui les accueillent doivent être des spécialistes de la question des réfugiés et des droits de la personne. Elles doivent avoir une formation particulière. C'est cela que la Commission du statut de réfugié est censée être. C'est son rôle.

Voilà que nous enlevons à la Commission son droit de regard sur tous les dossiers et que nous affirmons ne pas vouloir déterminer le statut de certaines personnes. Nous disons: «Vous devriez présenter une demande ailleurs. Vous devriez déjà être ailleurs.» Nous n'essayons même pas de voir si ce sont des réfugiés ou non. Nous décidons au point d'entrée, par l'entremise d'un seul agent principal, qu'une personne donnée n'a pas le droit d'être entendue.

C'est l'essentiel de notre objection: nous ne pouvons confier à un seul agent principal une question si sérieuse, sans



[Text]

proper information, and with only one senior immigration officer. That officer is not an expert and will not be an expert on either refugee matters or human rights matters. That officer will have the power to turn people away who will never have a hearing.

**Senator DeWare:** We may not be able to change something, but that is an area where we could make a very serious recommendation to the minister about your concerns. We could say we would like it followed up and examined seriously when it comes to what the board's status is going to be, how senior immigration officers are going to be trained or the qualifications required for their hiring. There are some criteria there that we can work on to strengthen this. I really feel we can strengthen this part of it.

**Ms Augenfeld:** I would just mention to you, madam senator, that the people that are already being hired, that are already being trained, in Montreal at least, are people coming from the enforcement side. You can be the finest person and most educated person. However, if you are coming out of an enforcement mentality, if you have been doing enforcement, deportations and removals and are then put in charge as the gatekeeper at the door, I submit that is what is going to take precedence.

Even the best person needs checks and balances. I submit that anyone who considers themselves to be a fine upstanding decent citizen would not want to be in a situation where we would have nobody to check us. You would have in front of you a person over whom you had so much power, but that person had no representative, no one as their advocate.

It is wrong. It is against all of our fundamental rights in Canada, and it is against the basic minimum levels of justice which we have for every other situation. We submit to you that a refugee claimant who comes to our door has the right to the same protection and the same representation.

**The Chairman:** From a practical advocacy standpoint, say the person who has applied within 90 days for refugee status is back again. The SIOs say, "Look, our computer shows you applied here last week, so therefore you are not eligible." There is a stay provided in section 49. I take it you would use that stay of seven days to try some kind of an—

**Ms Augenfeld:** I would prefer that that question be answered by somebody else. I have not had that much personal experience with people who have just been refused and come back.

[Traduction]

représentation ni information. L'agent n'est pas un spécialiste: il ne deviendra pas spécialiste de la question des réfugiés ou des droits de la personne. Il disposera des pouvoirs nécessaires pour renvoyer les gens et les exclure d'une audience.

**Le sénateur DeWare:** Nous n'allons peut-être pas être capables de faire des changements, mais nous pourrions faire une recommandation très sérieuse au ministre à propos de ce qui vous préoccupe. Nous pourrions insister pour que l'on examine avec sérieux le statut futur de la commission, la formation dont devront bénéficier les agents principaux et les compétences qu'ils devront posséder avant d'être engagés. Nous pouvons travailler sur certains critères pour améliorer les choses à ce point de vue. Je crois vraiment que nous pouvons améliorer les choses à ce point de vue.

**Mme Augenfeld:** Je voulais simplement vous faire savoir, madame le sénateur, qu'il y a des personnes qui ont déjà été engagées, qui ont déjà été formées, du moins à Montréal, du point de vue de l'exécution de la loi. La personne peut avoir toutes les qualités au monde et avoir fait toutes les études voulues. Il demeure que si elle provient d'un milieu «policier», si elle a déjà exécuté la loi, si elle s'est déjà occupée d'expulsion et de renvoi, j'avance que c'est cette mentalité qui va avoir préséance si on l'installe à la porte d'entrée.

Il faut contrôler le travail de tout le monde, même la personne la plus compétente. À mon avis, que quiconque se considère comme un honnête citoyen ne voudrait pas se trouver dans une situation où personne ne contrôle son travail. On se trouve à avoir entièrement entre les mains le sort de la personne, sans qu'elle puisse avoir de représentants, sans qu'elle puisse avoir d'avocat.

Ce n'est pas correct. Cela va à l'encontre de tous les droits fondamentaux qui sont valables au Canada, et ce n'est pas même le minimum fondamental de justice que nous appliquons à toutes les autres situations. Nous avançons que le revendicateur du statut de réfugié qui se présente à notre porte a le droit à la même protection et à la même représentation.

**Le président:** Pour regarder le côté pratique des choses, du point de vue d'un défenseur de la cause des réfugiés, disons que la personne qui a présenté une demande revient revendiquer le statut de réfugié dans les 90 jours. L'agent principal lui dit : «Regardez, notre ordinateur montre que vous avez présenté une demande la semaine dernière. Votre demande n'est donc pas recevable.» Il y a un sursis prévu à l'article 49. J'imagine qu'on pourrait se servir de ce sursis de sept jours pour tenter une espèce—

**Mme Augenfeld:** J'aimerais mieux que quelqu'un d'autre réponde à cette question. Je n'ai pas eu beaucoup à traiter personnellement avec des gens qui reviennent peu de temps après avoir été refusés.

[Text]

**The Chairman:** I am not saying it is a solution.

**Ms Dench:** The 90-day provision is currently in the law, and last time around we opposed it because it does not allow any provision for circumstances where the situation in the country of origin changes dramatically.

The person has just been sent away. The person leaves again because the death squads are at their door. In the present system, there is no way to accept that person, to allow that person to have a hearing, though there has been a change of government, or whatever has happened, in the country of origin.

**The Chairman:** Could I invite you to pick out some of your other big concerns?

**Ms Augenfeld:** I think we would want to say something about the split decisions and about the safe third country. Janet could speak to split decisions.

**Ms Dench:** I have spent quite a lot of time hearing people who have been rejected by the board and studying decisions of people who have been rejected by the board.

One of my concerns is that some board members, despite the fact that the board is independent, not part of the immigration system, continue to have concerns about immigration matters. It is very disturbing to read, in a decision of somebody who has been rejected, lines referring to how they got to Canada, whether they had the right papers or not, whether they used smugglers. From the way the decision is written, it sometimes seems that this has influenced their decision.

This is one of the reasons why I am particularly disturbed to find that the bill is proposing to put this into the law as one of their concerns, how the person came and what they did with their documents. What they did with their documents has nothing to do with whether or not they are a refugee in most cases. Unless you can prove that it has something to do with whether or not they are a refugee, then you should not be asking the board to look at the question. It is planting into the board's concerns a preoccupation with something with which they should not be preoccupied. The point they are looking for is whether the person has a well-founded fear of persecution in their own country.

If they destroyed their documents on the plane because the smuggler told them to do that, which a smuggler was doing for his own benefit, not for the claimant's, that has nothing to do with whether the person is a refugee. We may not like some of the things that claimants do, but that is not the point. We are obliged by our international obligations to protect refugees. That has nothing to do with whether they destroyed their documents.

The other concern is also on the split decisions, the reasons they might have to have both board members be in favour.

[Traduction]

**Le président:** Je ne dis pas que c'est une solution.

**Mme Bench:** Il y a un délai de 90 jours qui est actuellement prévu dans la loi. La dernière fois, nous nous y sommes opposés parce que la loi ne prévoyait pas les circonstances où la situation du pays d'origine évoluait énormément.

La personne vient tout juste d'être renvoyée. Elle part de nouveau parce que l'escadron de la mort est à sa porte. Selon la formule actuelle, il n'y a pas moyen d'accepter cette personne, de lui permettre de subir une audience, même s'il y a eu un changement de gouvernement ou que la situation a évolué autrement dans le pays d'origine.

**Le président:** Je vous invite à soulever les autres questions qui vous préoccupent le plus.

**Mme Augenfeld:** Nous aimerions parler des cas de dissidence et du tiers pays sûr. Janet pourrait vous parler des cas de dissidence.

**Mme Dench:** J'ai passé beaucoup de temps à écouter les gens qui ont été rejetés par la Commission et à étudier les décisions qui les concernaient.

Une de mes préoccupations, c'est que certains commissaires, malgré le fait que la Commission soit indépendante, distincte du processus d'immigration, continue à se préoccuper des questions d'immigration. Il est très inquiétant de lire, dans une décision qui s'est révélée défavorable, comment Untel s'est rendu au Canada, s'il avait les bons papiers d'identité ou non, s'il avait eu recours à un réseau de passeurs. De la façon dont la décision est rédigée, on peut croire que cela a influé sur la décision.

C'est une des raisons pour lesquelles j'ai été particulièrement consternée d'apprendre que le projet de loi doit intégrer ces questions: comment la personne s'est rendue au Canada et les documents qu'elle avait en sa possession. Ce qu'une personne fait de ses papiers ne révèle en rien si c'est un réfugié ou non. À moins de pouvoir prouver le contraire, on ne devrait pas demander à la Commission de se pencher sur cette question. C'est de mettre dans la tête des commissaires une question qui devrait être insignifiante à leurs yeux. Ce qu'ils doivent chercher à déterminer, c'est si la personne craint avec raison d'être persécutée dans son pays.

Si la personne a détruit ses documents à bord de l'avion parce que le passeur lui a dit de le faire, chose que le dernier fait à son propre avantage, et non pas à celui du demandeur, cela n'a rien à voir avec le statut de réfugié. Nous ne sommes peut-être pas d'accord avec certains des actes des demandeurs, mais ce n'est pas là l'idée. Nous sommes obligés, de par nos obligations internationales, de protéger les réfugiés. Cela n'a rien à voir avec la destruction de documents.

L'autre question qui me préoccupe, c'est les cas de dissidence, les raisons pour lesquelles les deux membres devraient



[Text]

That is making the determination more complicated and bringing into it a higher standard for certain classes of people, which is uncalled for. It is not clear at all. I have never seen any reasoning why this is going to be helpful to the system, why it is going to speed it up, make it more efficient, improve the decisions. It is not clear why this is being dragged up. It seems to complicate it and make it more inefficient. It is likely to make it more time consuming, and it is likely to be unjust.

**Ms Augenfeld:** We would concur with that. We are very concerned because we have seen in some of the decisions, board members taken up with little contradictions in dates and times. I think they are more concerned whether the person remembered that it was morning or evening, whether it was yesterday or the 23rd or the 25th. They get away from the essence of the refugee story and the credibility of the story.

I understand where it comes from, but sometimes we tend to get too excited about changes in a particular country which are just superficial. This is a change of government or a new government. We have seen in recent years how quickly we have sometimes assumed, because there has been an election in a certain country, everything is now fine. A year later we are back to square one, or worse. We have to give it some time. I think the UNHCR in its documentation says that when there has been a change of government in a particular country, you need time to see whether it is true change, a profound change; it would be too quick to assume that a person is now safe.

We have had such cases. We had a number of cases in 1986 and 1987 of Haitians who arrived here after the fall of the Duvalier regime. There were decisions that these people, perhaps the year before, would have been refugees. However, they were not a refugees any more because Duvalier is gone. Those people were in very great danger. They were refused at the time and have been dragging through the system every since. At least with the benefit of the doubt, there is a chance for people to be heard and to be understood.

I want to say one last thing about third country. We are concerned about anyone being sent back to so-called safe third countries which may not be so safe. The biggest country that is the target for a potential agreement now is the United States. The United States has very differential treatment for different groups of people.

A very interesting paper presented to the legislative committee was by Arthur Halton from the U.S. Committee for Refugees in which he talks about the American compliance or

[Traduction]

être d'accord. C'est compliquer encore le processus de détermination et le rendre plus difficile pour certaines catégories de personnes, ce qui ne se justifie pas. Ce n'est pas clair du tout. Je n'ai jamais vu un raisonnement qui expliquait pourquoi cela serait utile, pourquoi cela accélérerait les choses, les rendrait plus efficaces, améliorerait les décisions. Pourquoi en faire un cheval de bataille? Ce n'est pas clair. Cela me paraît compliquer les choses et les rendre plus inefficaces. C'est susceptible de faire traîner les choses encore plus en longueur et de se révéler injuste.

**Mme Augenfeld:** Nous sommes d'accord. Nous sommes très inquiets à propos de certaines des décisions rendues, où les membres se sont préoccupés de contradictions mineures concernant les dates et les heures. Je pense qu'ils s'inquiètent plus de savoir que la personne se rappelle que c'était bien le matin ou le soir, si c'était hier ou le 23 ou le 25. On s'éloigne de l'essentiel du récit du réfugié, du «fondement» de son dossier.

Je comprends l'idée, mais nous avons parfois tendance à croire un peu vite à des changements qui demeurent superficiels dans un pays particulier. C'est un changement de gouvernement ou un nouveau gouvernement. Nous avons pu voir, ces dernières années, que nous avons conclu à la hâte, parce qu'il y avait des élections dans un pays donné, que tout serait beau. Un an plus tard, nous voilà revenus à la case de départ, ou encore c'est pire. Il faut laisser un certain temps s'écouler. Je crois que le HCR affirme, dans sa documentation, que là où il y a un changement de gouvernement dans un pays particulier, il faut attendre de voir si c'est un changement véritable, un changement profond. Il serait prématuré de présumer que la personne n'est plus en danger.

Nous avons connu de tels cas. Nous en avons connu plusieurs en 1986 et en 1987: les Haïtiens sont arrivés après l'effondrement du régime Duvalier. L'année précédente, selon les décisions qui avaient été rendues, ces gens auraient peut-être été considérés comme des réfugiés. Toutefois, ils n'étaient plus tenus pour des réfugiés en raison de la disparition de Duvalier. Le danger qui pesait sur ces gens était énorme. Ils ont essuyé un refus à ce moment-là, et leur dossier traîne au ministère de l'Immigration depuis. Au moins, grâce au bénéfice du doute, il se peut que les gens aient la possibilité d'être entendus et compris.

Je tiens à dire un dernier mot sur la question du pays tiers. Le fait qu'une personne puisse être renvoyée dans un prétendu pays tiers sûr, mais qui pourrait ne pas l'être, nous préoccupe. À l'heure actuelle, les États-Unis sont le pays le plus important visé par une entente éventuelle. Les États-Unis réservent un traitement fort différent à divers groupes de personnes.

Arthur Halton, du *U.S. Committee for Refugees*, a présenté au Comité législatif un document fort intéressant. Il cherche à y établir si les Américains respectent ou non l'article 33, qui

[Text]

non-compliance with Article 33, which is the minimum standard especially regarding Haitian boat people. We have big concerns about countries deemed to be safe and about deals being made with countries to which people could be returned and subsequently be refouled. We would then be in contravention of our international obligations which talks about refoulement in any manner whatsoever.

The last point is this whole issue of the provisions in the bill concerning retroactive changes. Again, I would submit to you that this is a departmental initiative to take a lot of control and a lot of power without having to submit to parliamentary review. Regulations, articles or things we know nothing about yet may be changed retroactively in the future. It is of great concern to many. The particular matters that might be the subject of retroactivity are of concern, but the principle itself is also of concern. On principle, this should not be allowed to happen. I see it is a concern that this committee had. I hope you will come back with it to the government.

I will leave the other issues for the colleagues who follow. Knowing my colleagues and having worked so long with them, we can safely say that we could only deal with certain things here. They will be dealing with other aspects. Because we have over the years met and discussed these issues at length, we agree with what they will be saying. We hope it will be taken seriously. We hope the concerns you have will become amendments, not just recommendations.

We need the safeguards in the law. I do not think we can hope for good intentions. Good intentions are not good enough. I do not think anyone else in our system here in Canada lives with good intentions of particular individuals at any given time. Our lives are governed by the law. Our rights are protected by the law. We want the law to protect refugee claimants who come because we want to be able to say Canadians are living up to their international obligations as they have promised.

**Senator DeWare:** I hope, Mr. Chairman, that there are still some people in Canada who live up to their intentions.

**The Chairman:** I want to thank you very much. I believe in the old theory that law, indeed, is the efficient cause of rights. You and your colleagues were most helpful to this committee

[Traduction]

porte sur les normes minimales, particulièrement en ce qui concerne les réfugiés de la mer haïtiens. Nous sommes très préoccupés par la question des pays jugés sûrs et par les ententes conclues avec des pays dans lesquels des personnes pourraient être renvoyées et, par la suite, refoulées. Alors, nous ne respecterions pas nos propres obligations internationales, qui s'étendent à toutes les formes de refoulement.

Le dernier point que j'aimerais soulever concerne les dispositions législatives du projet de loi concernant les modifications rétroactives. Une fois de plus, j'affirme qu'il s'agit d'une initiative par l'entremise de laquelle le ministère cherche à s'assurer un grand contrôle et de nombreux pouvoirs, sans avoir à se soumettre au processus d'examen parlementaire. Des règlements, des articles et des choses dont nous ne savons rien pour l'instant pourront être, à l'avenir, modifiés de façon rétroactive. C'est une question qui préoccupe de nombreuses personnes. Les questions particulières qui pourront être modifiées de façon rétroactive sont préoccupantes, mais le principe lui-même l'est. En principe, cela ne devrait pas être permis. Il me semble que le comité s'en inquiète aussi. J'espère que vous renverrez cette question devant le gouvernement.

Je laisserai aux collègues qui me suivront le soin d'aborder les autres questions. Je connais bien mes collègues et je travaille avec eux depuis longtemps. Nous pouvons raisonnablement affirmer que nous ne pouvions aborder ici qu'un certain nombre de questions. Ils s'intéresseront à d'autres aspects. Parce que, au fil des ans, nous nous sommes réunis avec eux pour discuter en profondeur de ces questions, nous savons que nous serons d'accord avec ce qu'ils diront. Nous espérons que le tout sera pris au sérieux. Nous espérons que les inquiétudes que vous avez se traduiront par des modifications, et non seulement par des recommandations.

La loi doit offrir des garanties. Je ne pense pas que nous puissions compter sur les bonnes intentions. Les bonnes intentions ne suffisent pas. Je ne pense pas qu'une seule personne, dans notre système, ici, au Canada, vive en ne se fiant qu'aux bonnes intentions de personnes données, quelle que soit l'époque dont on parle. Notre vie est régie par les lois. Nos droits sont protégés par les lois. Nous voulons que la loi protège les demandeurs du statut de réfugié qui se présentent ici, parce que nous voulons pouvoir dire que les Canadiens respectent leurs obligations internationales, comme ils l'ont promis.

**Le sénateur DeWare:** Monsieur le président, j'espère qu'il se trouve encore des personnes, au Canada, pour respecter leurs intentions.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Je crois en la vieille théorie suivant laquelle les lois sont, dans les faits, garantes des droits. Au stade de l'examen préalable, vos col-



[Text]

during our pre-study. This morning, you have been most helpful to us as we are examining the bill, as we have it.

We now welcome the Canadian Council of Churches representatives; Ann Thomas, vice-president, and George Cram. We were hoping that you could have been here yesterday because Bruce McLeod—

**Ms Ann Thomas, Vice-President, Canadian Council of Churches:** I understand he is enroute to Taiwan. We also hoped to have with us, as we had when we appeared before, Tom Clark. We appeared as a joint group of the Canadian Council of Churches and the Inter-church Committee on Refugees. Unfortunately, Tom is snowed in somewhere in Toronto. We appreciate you seeing us today.

Considering today's weather, we strongly urge that you extend your hearings, while recognizing the pressure you are under to complete your task as quickly as possible. We really hope that a way will be found to include the groups who intended to be here, such as the Canadian Council for Refugees, the Inter-church Committee on Refugees, Refugee Lawyers of the Canadian Bar Association and the Canadian Coalition for a Just Immigration and Refugee Policy.

We feel that it is important all these voices be heard. We recognize that it is your original intention to hear them, so we do hope that way will open for you to be able to hear these groups.

We also recognize that Mr. Valcourt has stated that there has been exhaustive debate already. We contend that is because the bill is severely flawed and that continuing consideration is needed.

We wish to bring to your attention the letter of September 28, sent from our office to Senator Kinsella. I would like to read the second and third paragraphs of this letter into the record, which further extend the statements that we made to you earlier.

Our representatives were asked to give reasons why a reference should be sought from the Supreme Court. On reflection, the question seems rather *when* parliament should try to seek advice from the Supreme Court. We see this option as one which should always be open to you in parallel with the similar advisory role which the Inter-American Court of Human Rights plays under the American Convention of Human Rights. There is considerable jurisprudence to guide you from this Court. While the option should be an open one, there are circumstances in which it seems especially appropriate for the Supreme Court to assist you in your work by advice: (1) when there is a wide discrepancy between the government view

[Traduction]

lègues et vous-même avez rendu un fier service au comité. Ce matin, dans l'examen du projet de loi auquel nous nous livrons, vous nous avez été une fois de plus des plus utiles.

Nous accueillons maintenant les représentants du Conseil canadien des Églises: M<sup>me</sup> Ann Thomas, vice-présidente, et M. George Cram. Nous espérons que vous puissiez être des nôtres hier, parce que Bruce McLeod—

**Mme Ann Thomas, vice-présidente, Conseil canadien des Églises:** Je crois savoir qu'il est en route pour Taïwan. Nous espérons également pouvoir compter Tom Clark parmi nous, un peu comme la dernière fois que nous avons comparu. Nous comparaissons à titre de groupe conjoint représentant le Conseil canadien des Églises et le Comité inter-Églises pour les réfugiés. Malheureusement, Tom se trouve toujours à Toronto, en raison d'une tempête de neige. Nous vous sommes reconnaissants de bien vouloir nous entendre aujourd'hui.

Compte tenu du temps d'aujourd'hui, nous vous suggérons fortement de prolonger vos audiences, même si nous savons qu'on exerce sur vous des pressions pour que vous y mettiez un terme aussitôt que possible. Nous espérons vivement qu'on pourra entendre les groupes qui avaient l'intention d'être ici, par exemple le Conseil canadien pour les réfugiés, le Comité inter-Églises pour les réfugiés, les avocats de l'immigration de l'Association du barreau canadien et la *Canadian Coalition for a Just Immigration and Refugee Policy*.

Nous croyons qu'il est important que toutes ces voix soient entendues. Nous savons que vous aviez, à l'origine, l'intention de les entendre. Nous espérons que vous trouverez le moyen d'y parvenir.

Nous savons également que M. Valcourt a affirmé que le projet avait déjà fait l'objet d'un débat exhaustif. Nous prétendons que c'est parce que le projet de loi contient des lacunes importantes et qu'on doit continuer d'y réfléchir.

Nous souhaitons porter à votre attention la lettre que notre bureau a fait parvenir le 28 septembre au sénateur Kinsella. J'aimerais lire aux fins du compte rendu les deuxième et troisième paragraphes de la lettre qui vont dans le sens des déclarations que nous avons faites plus tôt devant vous.

On a demandé à nos représentants de dire pourquoi on devrait demander un avis juridique à la Cour suprême. À la réflexion, il nous semble que la question est plutôt de savoir *quand* le Parlement devrait demander un avis juridique à la Cour suprême. Nous considérons qu'il s'agit d'une option qui devrait toujours s'offrir à vous, parallèlement au rôle consultatif du même genre que joue la Cour interaméricaine des droits de l'homme en vertu de la Convention américaine sur les droits de l'homme. Ce tribunal a produit une jurisprudence considérable qui pourrait vous guider. Même si l'option devrait demeurer ouverte, il y a des situations dans lesquelles il serait particulièrement approprié que la Cour suprême vous aide

## [Text]

and the view of civil society witnesses on constitutionality, and (2) when the Charter rights at issue are fundamental ones, and (3) when there is a complex technical legal matter involved. In the present case, these conditions are satisfied. There is a wide discrepancy. The Canadian Civil Liberties Association and others have argued that limits on certain rights are excessive. The government says not. The rights at issue are fundamental. They include life, liberty and security of the person; protection of the family; simple and effective court remedy as well as the prohibitions against discrimination and against cruel or unusual treatment. At least one complex technical legal issue is involved: what constitutes due process with respect to expulsion.

There is an additional reason in favour of a Court reference. Several major areas have been raised by witnesses where individual rights granted under the Canadian Charter of Rights and Freedoms are restricted. Section 1 of the Charter allows only "such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society". There is little *Canadian* jurisprudence on section 1, but a lot of *international* jurisprudence which needs to be interpreted into the Canadian context. The government section 1 arguments have yet to be made and weighed. Indeed, in the decision on *Singh et al*, 1985, the Supreme Court said it would have welcomed good arguments from the government around section 1, but it only received arguments around cost and administrative convenience which it rejected. A reference would require arguments on section 1 to be produced, argued and weighed. This would benefit Canadian interpretation on section 1 and facilitate your future work.

This is a follow-up to the presentation we made earlier. However, today, we want to emphasize this particular point. George Cram will continue it in a more technical manner.

**George Cram, Consultant, Canadian Council of Churches:** We urged you last time to consider a constitutional reference, and it is clear that, while you may have considered that, it was not part of your report.

## [Traduction]

dans votre travail, en émettant des avis juridiques: (1) lorsqu'il y a un écart considérable entre le point de vue du gouvernement et celui de témoins du civil, quant à la constitutionnalité, (2) lorsqu'il s'agit de droits fondamentaux, aux termes de la Charte et (3) lorsqu'une question juridique complexe et technique est mise en cause. Dans le cas présent, ces conditions sont réunies. Il y a un écart considérable. L'Association canadienne des libertés civiles, entre autres, a affirmé que les limites imposées à certains droits étaient excessives. Le gouvernement affirme que non. Les droits en cause sont fondamentaux. Ils comprennent notamment la vie, la liberté et la sécurité de la personne, la protection de la famille, le recours simple et efficace devant les tribunaux, ainsi que la protection contre la discrimination et tous traitements cruels et inusités. Au moins une question juridique complexe et technique est en cause. Au regard de l'expulsion, qu'entend-on par procédures en bonne et due forme?

Un autre motif milite en faveur du recours aux avis juridiques de la Cour. Des témoins ont évoqué quelques secteurs importants où les droits individuels accordés en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés sont limités. L'article 1 de la Charte n'autorise que «des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». En ce qui concerne l'article premier, la jurisprudence *canadienne* est limitée, alors que la jurisprudence *internationale*, qui doit être interprétée dans le contexte canadien, est volumineuse. En ce qui a trait à l'article premier, les arguments du gouvernement restent à être présentés et pondérés. De fait, dans l'arrêt *Singh et al.* de 1985, la Cour suprême a indiqué qu'elle accueillerait volontiers, sur la question de l'article premier, de bons arguments de la part du gouvernement. Elle n'a reçu que des arguments concernant les coûts et la commodité administrative. Ces arguments ont été rejetés. Si on demandait un avis juridique, des arguments concernant l'article premier devraient être présentés, débattus et pondérés. Une telle situation profiterait à l'interprétation canadienne de l'article premier et faciliterait notre travail futur.

Ces propos s'inscrivent dans le prolongement de l'exposé que nous avons présenté plus tôt. Cependant, aujourd'hui, nous voulons mettre l'accent sur ce point particulier. George Cram poursuivra en termes plus techniques.

**George Cram, expert-conseil, Conseil canadien des Églises:** La dernière fois que nous nous sommes présentés devant vous, nous vous avons pressé de songer à la possibilité de demander un avis juridique sur la constitutionnalité, et il est clair que cette question, même s'il est possible que vous l'ayez soulevée, ne fait pas partie de votre rapport.



*[Text]*

Your report was, however, a well-balanced report, a good record, and we were very pleased by it. I do not want to in any way imply that because you did not follow our advice on a reference, it was not a good report. However, although Mr. Valcourt, in his summation to the House of Commons, indicated that he felt this was one of the most studied bills that had come before this House of Parliament, there were significant gaps in both the testimony received by the House of Commons, the legislative committee, and by yourselves.

We urged a reference because we believe there are severe and strong constitutional flaws in the bill. Another way of approaching the issue would have been to seek constitutional advice before the committee, either in your committee, or conversely, the legislative committee.

One of the problems with this bill is that it did come in at the end of June, the hearings were held over the course of the summer, and there was no ability to obtain witnesses in that period who are experts on constitutionality, experts on Charter questions, and who are experts on international human rights matters.

You heard from all of the practitioners. You heard from those of us who work with refugees, both as claimants and in practice. We did not hear or have advice on the constitutional issues. That is why we urged a reference. Now we come before you and say we really believe that you should hear from proper constitutional persons, persons who have recognized international status and who can give you the kind of advice required before we go forward.

I think there has been a recognition by the Minister and many other people, that this piece of legislation is quite different than most of the legislation that comes before you. It is one which the minister has recognized as part of an international system, which involves not only the question of rights in Canada, but relates to our obligations under international treaties, such as the International Covenant of Civil and Political Rights, the International Human Rights Treaties.

This has implications for Canada's view in the international field and is clearly, as your own report recognized, important to know and to understand what other countries do. If we will refuse people, under our present system of eligibility, who then have their claims considered elsewhere, we have to be assured that the standards by which those claims will ultimately be investigated and reviewed, meet the kinds of standards internationally required under our treaty obligations and

*[Traduction]*

Cependant, votre rapport, bien équilibré, présente un bon compte rendu, et nous en avons été fort satisfaits. Je ne veux en aucune façon laisser entendre que le simple fait que vous n'ayez pas suivi notre conseil, en ce qui a trait à l'avis, en fait un mauvais rapport. Cependant, même si M. Valcourt, dans la synthèse qu'il a présentée devant la Chambre des communes, a indiqué que, selon lui, il s'agissait de l'un des projets de loi les plus étudiés à avoir été présentés devant le Parlement, on a observé d'importants écarts entre les témoignages recueillis par la Chambre des communes, le Comité législatif et par vous-mêmes.

Nous recommandions qu'un avis juridique soit demandé parce que nous estimons que le projet de loi contient d'importantes et sérieuses lacunes. Vous auriez pu aborder le problème de façon différente, par exemple en demandant qu'un avis constitutionnel soit présenté devant le comité, qu'il s'agisse de votre comité ou, inversement, du Comité législatif.

L'un des problèmes que pose ce projet de loi est qu'il a été présenté à la fin de juin, que les audiences ont eu lieu pendant l'été et qu'on a été incapable, durant cette période, d'obtenir le témoignage d'experts sur les questions touchant la Constitution, la Charte et les droits humains internationaux.

Vous avez entendu tous les praticiens. Vous avez entendu ceux d'entre nous qui travaillent avec les réfugiés, que ce soit en tant que demandeurs ou dans la pratique. Nous n'avons entendu aucun avis juridique sur les questions constitutionnelles. Et c'est pourquoi nous avons recommandé qu'un avis juridique soit demandé à la Cour suprême. Aujourd'hui, nous nous présentons devant vous pour répéter que nous croyons que vous devriez entendre les constitutionnalistes qu'il faut, des personnes jouissant d'une réputation internationale et capables de présenter le genre d'avis dont nous avons besoin, avant d'aller de l'avant.

Je pense que le ministre et beaucoup d'autres personnes admettent que les dispositions législatives en question diffèrent grandement de celles qui sont généralement présentées devant vous. Le ministre a admis qu'elles s'intégraient dans un système international, qui met en cause non seulement la question des droits au Canada, mais aussi les obligations que nous avons contractées en vertu des traités internationaux, par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les traités internationaux sur les droits de la personne.

Une telle situation a des répercussions sur la façon dont le Canada est perçu à l'échelon international et, de toute évidence, il est important, comme nous l'avons souligné dans notre propre rapport, de connaître et de comprendre ce que font les autres pays. Si, en vertu de notre système d'admissibilité actuel, nous refusons certaines demandes, qui, par la suite, seront examinées ailleurs, nous devons nous assurer que les normes en vertu desquelles ces demandes seront,

*[Text]*

under which we are, therefore, obliged to ensure the meeting of those standards.

We are not exempt by returning someone to another country where the standards will be less. We are obliged to meet our treaty standards, and we cannot simply pass that off to another country and say, "Well, they passed through there first, they should have reviewed that claim," if we are not assured or have an agreement with that country that the standards which we would have been required to meet will be met in that other place.

It is of great concern to us that no international people of stature were invited to appear before this committee, no constitutional experts, neither Canadian nor international, were consulted on questions of constitutionality and on the Charter. It seems to us that the record demands us taking that kind of action and that before this bill receives Royal Assent, some constitutional views need and must be satisfied.

This is not a new question for the Canadian Council of Churches. Although we are not lawyers, we do have grave concerns about the rights of people. We were party to the Senate and House of Commons debates back in 1976. We urged certain measures at that time. As we all know, that legislation led to a backlog, to a Supreme Court decision, to a *Singh* decision that people do have rights to be heard.

If you look back on the record, you will find that the questions that ultimately were decided at the court level were viewed ahead of time, but no advice and no action was taken. That ended up getting us into a terrible situation because of errors that were made at the legislative stage.

With Bill C-55, the Minister talked about the critics at that time and how extreme their positions were, even at that time. We all know that C-55 lead us to another plugged-up system, an extremely costly system. It led us to the double hearing stage. If you look at the record, that was all predicted around these tables in this building. It was clear that by doing everything twice, we were moving into an inoperable system that ultimately would be challenged, that would have to fall, and which ultimately helped to create the kind of chaos that we now have.

*[Traduction]*

en bout de ligne, étudiées et examinées respectent les normes internationales que nous imposent les obligations que nous avons contractées par voie de traité et en vertu desquelles nous devons, par conséquent, garantir le respect de ces normes.

Le fait de renvoyer quelqu'un dans un pays où les normes sont moins élevées ne nous libère pas de nos obligations. Nous avons l'obligation de respecter les normes que nous imposent les traités, et nous ne pouvons tout simplement pas nous décharger de cette responsabilité sur un autre pays en disant: «Eh bien, ils sont passés par là d'abord, et c'est donc là que cette demande aurait dû être étudiée», à moins que nous ayons l'assurance que les normes qu'il aurait fallu respecter seront respectées dans cet autre endroit, ou qu'une entente a été conclue avec le pays en question.

Nous sommes très préoccupés par le fait qu'aucune personne de réputation internationale n'ait été invitée à comparaître devant le comité et qu'aucun constitutionnaliste, canadien ou non, ait été consulté sur les questions de constitutionnalité et sur la Charte. Il nous semble que nous avons l'obligation de prendre ce genre de mesures, et qu'avant que le projet de loi ne reçoive la sanction royale, certains problèmes constitutionnels devraient être résolus.

Pour le Conseil canadien des Églises, il ne s'agit pas d'une question nouvelle. Même si nous ne sommes pas avocats, nous nous préoccupons au plus haut point du droit des personnes. Nous participons aux débats du Sénat et de la Chambre des communes depuis 1976. À cette époque, nous avons recommandé l'adoption de certaines mesures. Comme nous le savons tous, ces dispositions législatives ont entraîné des arriérés, une décision de la Cour suprême et l'arrêt *Singh*, qui stipule que les personnes ont le droit d'être entendues.

Si vous examinez les comptes rendus, vous constaterez que les questions qui, en bout de ligne, ont été tranchées par la cour avaient été soulevées longtemps auparavant, mais qu'on n'avait pas cherché à obtenir d'avis juridique ni pris de mesures. Par conséquent, nous nous sommes mis dans une situation terrible en raison d'erreurs qui ont été commises à l'étape législative.

À l'époque du projet de loi C-55, le ministre avait parlé de l'extrémisme des positions des critiques. Nous savons tous que le projet de loi C-55 s'est traduit par un système engorgé, un système extrêmement coûteux. C'est lui qui nous a menés à la double audience. Si vous examinez les comptes rendus, vous vous rendrez compte que toutes ces choses avaient été prévues ici même. Il était clair qu'en adoptant un système en vertu duquel nous devrions faire tout deux fois, nous nous donnions un système inopérant qui serait, en bout de ligne, contesté ou qui devrait être éliminé, et qui a contribué à la création du chaos dans lequel nous nous trouvons actuellement.



## [Text]

There are, unfortunately, likely to be similar decisions if this bill goes through in an unreviewed manner. It is fairly clear that, in Bill C-86, this whole question of the SIO, whether he is trained or untrained, is a challengeable decision. It will be a hearing under which we will not have the benefit of the conditions that are required to be held for that kind of hearing.

We will, in fact, be sending people back to places where we have no international agreement, no convention between the countries. We will be sending them back to where their rights may be less than what they would have had if they been dealt with under Canada's international obligations, and therefore will be challengeable. Undoubtedly it will be challenged.

The SIO system of eligibility may well fall another ten years down the road. Will we have thousands of cases plugged up because it is being challenged? I hope not. We should be taking some action to make sure that those things do not happen.

On the question of the standard in the split decision, we are clearly discriminatory. If I remember correctly, Mr. Gordon Fairweather, in his testimony at the legislative committee, when asked a direct question by Mr. Friesen, if there was anything in this bill that he thought was challengeable by the Charter, the answer was, "Well, I would not hold for the split decision to stand up very long in court."

You simply cannot have one standard for one set of decisions and another standard for another set. That is imminently challengeable. Anyone for whom the split decision will be an issue in the hearing, will be tied up in litigation because it will be challenged by the lawyers right at the beginning. We will have long, extensive and complicated hearings resulting out of this decision. This will not speed the process. It will complicate the process. It will extend the hearings. It will become more costly. Ultimately, as our friends just finished testifying, it will produce confusion and litigation where it is unnecessary.

Gordon Fairweather, before this committee said his officers in the IRB are trained to take the kinds of considerations into account that are required for the split decision. You mentioned this in your report. It is therefore not necessary. Why are we introducing the kinds of clauses which will simply end up being challenged under the Charter by long, complicated, costly litigation which serves no purpose other than a punitive one, which is eminently challengeable.

I urge you to stick to your guns, to your own recommendation with regard to the split decision, and not lead us down this path of being challenged.

## [Traduction]

Malheureusement, il est probable que des décisions analogues seront prises si le projet de loi est adopté sans modifications. Dans le projet de loi C-86, il est assez clair que toute la question de l'agent principal de l'immigration, qu'il soit formé ou non, constitue une décision contestable. Il s'agira d'audiences qui ne réuniront pas les conditions exigibles.

En fait, nous renverrons des gens dans des pays avec lesquels nous n'avons pas conclu d'entente internationale, ni de convention. Nous renverrons des gens dans des pays où leurs droits seront moindres que ceux dont ils auraient bénéficié s'ils avaient été examinés à la lumière des obligations internationales du Canada. Par conséquent, le tout sera contestable. Il ne fait aucun doute que le tout sera contesté.

Le système de l'admissibilité reposant sur les agents principaux de l'immigration pourrait bien être éliminé dans dix ans. Ferons-nous face à des arriérés de plusieurs milliers de cas parce qu'il sera contesté? J'espère que non. Nous devrions prendre des mesures pour éviter que cela ne se produise.

Sur la question des normes, en ce qui a trait aux dissidences, nous nous livrons clairement à la discrimination. Si je me souviens bien, M. Gordon Fairweather, dans le témoignage qu'il a présenté devant le Comité législatif, en réponse à une question directe de M. Friesen, qui lui demandait s'il croyait que le projet de loi contenait des dispositions contestables au regard de la Charte, a répondu: «Eh bien, je ne crois pas que les dispositions relatives aux dissidences tiendraient le coup bien longtemps devant les tribunaux.»

On ne peut établir une norme pour un ensemble de décisions et une autre norme pour un autre ensemble. C'est éminemment contestable. Toute personne dont le cas donnera lieu, en cours d'audience, à une dissidence sera mêlée à un litige parce que le tout sera, dès le départ, contesté par les avocats. Une telle décision se traduira par des audiences compliquées, longues et exhaustives. Cela n'accélérera pas le processus; cela compliquera le processus. La durée des audiences sera prolongée. Le tout deviendra plus coûteux. En bout de ligne, comme nos amis qui viennent tout juste de témoigner l'ont signalé, cela entraînera de la confusion et créera des litiges inutiles.

Gordon Fairweather a indiqué devant le comité que les agents de la CISR ont reçu une formation leur permettant de prendre en considération les éléments applicables aux dissidences. Vous l'avez mentionné dans votre rapport. Ce n'est donc pas nécessaire. Pourquoi introduire des dispositions qui, invariablement, finiront par être contestées en vertu de la Charte, dans le cadre de litiges longs, compliqués et coûteux dont le seul objet, éminemment contestable, est punitif.

Je vous presse de tenir votre bout et d'en rester à vos propres recommandations, en ce qui a trait aux dissidences. Ne nous entraînez pas sur la voie de la contestation.

*[Text]*

The thrust of our argument today is not to take our word for it. We recognize that you need more testimony which has not been present in any of the hearings to date.

Because of the summertime, there where were no constitutional experts called. Because of the time frame in which this bill has moved, even though there have been extensive hearings, we have not had the international witnesses from whom we need to hear. This is an international bill. This is not simply another piece of domestic legislation. It involves treaty rights. It involves international covenants. Yet we have not had people before these bodies who have been able to talk about the implications.

I think you are probably aware that the Canadian Council of Churches, under the previous bill, C-55, has been going through a fairly complicated and convoluted court challenge to that legislation. It is now at the international stage. It has been referred and has been accepted for hearing at the Human Rights Commission of the Inter-American Court. It is subject to review and there will be hearings in the new year.

This is the kind of process we would like to avoid. It is not helpful to be forced to move into international human rights convention and international covenant challenges to Canadian legislation, simply to ensure that the rights of the most vulnerable people among us, and refugees are clearly among the most vulnerable, that their rights can be respected.

We feel an obligation which goes back to the earliest Christian traditions of attempting to assist and assure that the vulnerable among us in our societies are dealt with in a fair and consistent manner.

This past week has been particularly difficult for us because we have seen the conclusion of the refugee backlog process. While we always hope for the best of good faith from our government, we are not always convinced that this happens.

The backlogs, as you recall, were for the refugee claimants who arrived in this country prior to January 1, 1989. People who have been waiting for what was announced on December 28, 1988, as a two-year process, have now been waiting four years to have their cases heard.

Last Saturday in the press, certainly in Toronto and I assume in other parts of Canada, an announcement was made by the government to all people who had not yet been contacted by the government, that they had, until today, December 11, to re-initiate their claims—a published announcement

*[Traduction]*

Nous ne vous demandons pas de nous croire sur parole. Nous savons que vous devez entendre d'autres témoignages que ceux qui ont été présentés devant vous jusqu'à présent.

En raison de la période d'été, aucun constitutionnaliste n'a été appelé à témoigner. En raison du calendrier qui a présidé à la présentation du projet de loi, nous n'avons pas entendu les témoins internationaux que nous devons entendre, même si les audiences ont été fort longues. Il s'agit d'un projet de loi international. Il ne s'agit pas simplement de dispositions législatives nationales. Les droits garantis en vertu des traités sont en cause. Les pactes internationaux sont en cause. Pourtant, personne n'a parlé des répercussions.

Je pense que vous savez probablement que le Conseil canadien des Églises s'est engagé dans une contestation complexe et compliquée des dispositions du projet de loi C-55. Les choses en sont maintenant à l'échelon international. La question a été présentée devant la Commission des droits de l'homme de la Cour interaméricaine, qui a accepté de l'entendre. Le tout est sujet à examen, et des audiences seront tenues l'année prochaine.

C'est le genre de procédure que nous aimerions éviter. Il n'est pas utile de s'engager dans des contestations des dispositions législatives canadiennes au regard des conventions internationales sur les droits de la personne et des pactes internationaux, simplement pour faire en sorte que les droits des personnes les plus vulnérables d'entre nous—et les réfugiés sont clairement parmi les personnes les plus vulnérables—, que les droits de ces personnes, donc, soient respectés.

En vertu d'une obligation qui remonte au tout début du christianisme, nous devons tenter d'aider les personnes les plus vulnérables, dans nos sociétés, à obtenir un traitement juste et uniforme, et de faire en sorte qu'elles soient traitées ainsi.

Pour nous, la dernière semaine a été particulièrement pénible, parce que nous avons vu la fin de l'arriéré des revendications du statut de réfugié. Nous espérons pouvoir compter sur la meilleure bonne foi possible, de la part de notre gouvernement, mais nous ne sommes pas toujours convaincus qu'il soit de bonne foi.

Les arriérés, vous vous en souviendrez sans doute, avaient trait aux demandes du statut de réfugié présentées par les personnes arrivées au pays avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Les personnes qui ont attendu l'amorce de la procédure de deux ans annoncée le 28 décembre 1988 attendent maintenant depuis quatre ans que leur cause soit entendue.

Dans les journaux de samedi dernier, à Toronto en tout cas, et, je suppose, ailleurs au Canada, le gouvernement a indiqué à toutes les personnes qu'il n'a pas encore contactées qu'elles avaient jusqu'à aujourd'hui, soit le 11 décembre, pour réactiver leur demande—il s'agit d'une annonce publiée samedi de



[Text]

on Saturday of last week giving them until midnight tonight to re-initiate their claims and re-file with a form that is only available by going to the immigration offices, or else their claims will be eliminated as of midnight tonight.

This is not a government that works in good faith if they act on a five-day notice, assuming that refugee claimants from around the world are all able to read an English-language announcement in a Saturday paper, go to Immigration this week, fill out the form, and have it postmarked before midnight tonight. There are approximately 20,000 people affected by a single public announcement in the press last Saturday. If they fail to comply, they lose their claim for which they have been waiting for more than four years.

Now, in light of that, you wonder why we act at times with such dismay.

Any person who, during the last four years, tried to go to Immigration to have their claim processed was told, "Do not come. We will not deal with your case. We will get in touch with you, don't worry." That means "don't call us, we'll call you".

Instead of being called, instead of all the efforts being made, they were told by a published announcement on Saturday of last week that their case would be eliminated by Friday night at midnight if they did not fill out a form, which they do not have. This was all done in one language, as far as we can tell. There were no announcements in the ethnic press. There was no notice even to the refugee-serving agencies that this regulation had been passed. We discovered only later that it was published on November 14 in the official Gazette, with a deadline of December 11. But there was no notice to anyone.

**Senator DeWare:** They did not receive a letter from anyone?

**Mr. Cram:** There has been no letter to any agency working with any refugees. There was no letter sent to any of the claimants about this new process.

**Senator Forrestall:** Who authorized this? Where did it come from?

**Mr. Cram:** I assume it is done with the minister's authorization.

**Senator Forrestall:** Why would you assume that?

[Traduction]

la semaine dernière. Le gouvernement donne à ces personnes jusqu'à minuit, aujourd'hui, pour réactiver leur demande et pour la redéposer au moyen d'un formulaire qu'on ne trouve que dans les bureaux de l'Immigration, à défaut de quoi leur demande sera éliminée à minuit, ce soir.

La publication d'un avis de cinq jours n'est pas la marque d'un gouvernement de bonne foi. On tient pour acquis que les personnes du monde entier revendiquant le statut de réfugié sont en mesure de lire une annonce publiée en anglais dans un journal du samedi, de se rendre dans les bureaux de l'Immigration cette semaine, de remplir le formulaire et de la poster avant minuit ce soir, le cachet de la poste en faisant foi. Il y a environ 20 000 personnes qui sont touchées par l'annonce publique publiée dans les journaux de samedi dernier. Si elles n'en respectent pas les moyens, la demande qu'elles ont présentée et pour laquelle elles attendent une réponse depuis plus de quatre ans sera déclarée nulle et non avenue.

On se demandera ensuite pourquoi il nous arrive d'agir sous le coup du plus profond désarroi.

Toute personne qui, au cours des quatre dernières années, s'est présentée aux bureaux de l'Immigration pour obtenir que sa demande soit traitée s'est fait répondre ce qui suit : «Ne venez pas. Nous n'allons pas nous occuper de votre cas. Nous communiquerons avec vous. Soyez sans inquiétude.» Cela voulait dire : «Ne nous appelez pas. Nous allons vous appeler.»

Au lieu de communiquer avec ces personnes, au lieu de faire des efforts pour leur venir en aide, on a publié une annonce dans les journaux de samedi dernier pour leur dire que leur demande serait éliminée le vendredi suivant, à minuit, à moins qu'elles ne remplissent un formulaire qu'elles n'avaient pas en leur possession. À notre connaissance, le tout s'est fait dans une langue seulement. Aucune annonce n'a été publiée dans les journaux ethniques. On n'a même pas prévenu les organismes qui viennent en aide aux réfugiés de l'adoption de ce règlement. Nous n'avons appris que plus tard qu'il avait été publié le 14 novembre dans la Gazette officielle, la date limite prévue étant le 11 décembre. Mais personne n'a été prévenu.

**Le sénateur DeWare:** Personne ne leur a écrit?

**M. Cram:** Aucun des organismes qui viennent en aide aux réfugiés n'a reçu de lettre. Aucun demandeur n'a reçu de lettre au sujet de cette nouvelle procédure.

**Le sénateur Forrestall:** Qui a autorisé cela? D'où cela est-il venu?

**M. Cram:** Je suppose que cela a été fait avec l'autorisation du ministre.

**Le sénateur Forrestall:** Pourquoi en venez-vous à cette conclusion?

[Text]

**Mr. Cram:** Because I do not think an official notice—

**Senator Forrestall:** Did you clip it? Do have you it so that we might see it?

**Mr. Cram:** I do not have it with me today, but I would be glad to supply it to you.

**Senator DeWare:** The public notice did not say who it was?

**Mr. Cram:** It is an official notice, Government of Canada, Department of Immigration.

**Senator Forrestall:** I did not notice it in the eastern provinces.

**Mr. Cram:** If you did not get your paper last Saturday, you would not have noticed it either.

**Senator Cochrane:** It might not have been in our papers in the east.

**Mr. Cram:** I have just been told that some of the agencies in Montreal got a letter. To my knowledge, none of the agencies in Toronto received one, and the largest number of the people still in the backlog are in the Toronto area.

**Senator Cochrane:** Are you aware of whether any of the claimants received a letter?

**Mr. Cram:** There was no notice of this new procedure sent to any claimant. The only way any claimant would have received notice is to have seen it in the paper last Saturday, if they understand English and got an English language paper that had the ad in it. I do not know how extensive the advertising was.

I say this because of the frustration we feel. Over the years we have been faced with a series of fairly heavy anti-refugee measures which have made us feel very frustrated.

**Senator DeWare:** How many people does your association involve?

**Ms Thomas:** The Canadian Council of Churches involves 16 of the major denominations in Canada. I do not have specific numbers, but this includes the Roman Catholic, Anglican, United, Presbyterian and Baptist churches as well as a variety of national orthodox churches. It includes the whole lot. We even have the Quakers.

**Senator DeWare:** I have a question for Mr. Cram. Last Wednesday evening our committee had the privilege of hearing the UN High Commissioner. He stayed over from Geneva so we could hear him. Actually, he spent a lot of time waiting for us to get out of the Senate so that we could hear him.

[Traduction]

**M. Cram:** Parce que je ne pense pas qu'un avis officiel—

**Le sénateur Forrestall:** L'avez-vous découpé? L'avez-vous avec vous, pour que nous puissions le voir?

**M. Cram:** Je ne l'ai pas avec moi aujourd'hui, mais je me ferai un plaisir de vous en procurer une copie.

**Le sénateur DeWare:** L'avis public ne précisait pas qui l'avait émis?

**M. Cram:** C'est un avis officiel du ministère de l'Immigration du gouvernement du Canada.

**Le sénateur Forrestall:** Je ne l'ai pas vu dans les provinces de l'Est.

**M. Cram:** Si vous n'avez pas lu le journal de samedi dernier, vous ne l'avez pas vu.

**Le sénateur Cochrane:** L'avis n'a peut-être pas été publié dans les journaux de l'Est.

**M. Cram:** On vient de me dire que certains organismes de Montréal ont reçu une lettre. À ma connaissance, aucun organisme de Toronto n'en a reçu, et c'est dans la région de Toronto qu'on observe les arriérés les plus importants.

**Le sénateur Cochrane:** Savez-vous si certains demandeurs ont reçu une lettre?

**M. Cram:** Aucun demandeur n'a été avisé de cette nouvelle procédure. Seuls les demandeurs qui ont vu l'avis dans les journaux de samedi, à condition qu'ils comprennent l'anglais et aient eu entre les mains un journal contenant l'annonce, ont été mis au courant. Je ne connais pas l'ampleur de la campagne de publicité.

Je dis cela en raison de la frustration que nous éprouvons. Au fil des ans, nous avons été confrontés à une série de mesures assez lourdement anti-réfugiés qui nous ont frustrés au plus haut point.

**Le sénateur DeWare:** Combien de personnes votre association regroupe-t-elles?

**Mme Thomas:** Le Conseil canadien des Églises regroupe 16 des principales confessions présentes au Canada. Je n'ai pas de chiffres précis, mais il s'agit notamment des Églises catholique romaine, anglicane, unie, presbytérienne et baptiste, ainsi que de diverses églises orthodoxes nationales. Nous regroupons tout le lot. Même les *Quakers* sont avec nous.

**Le sénateur DeWare:** J'ai une question à poser à M. Cram. Mercredi soir dernier, notre comité a eu le privilège d'entendre le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Pour que nous puissions l'entendre, il a même retardé son départ pour Genève. En fait, il a attendu pendant longtemps que nous sortions du Sénat pour pouvoir être entendu.



*[Text]*

He said that Bill C-86 complies with all the principles of international refugee law. He praised the bill and he gave us a lot of credit for the work we had done to make some changes. There were a couple of amendments and then there were other changes.

Could you tell me where you feel that he is wrong in his assessment of C-86?

**Mr. Cram:** The areas in which the UNHCR feels somewhat restrained in responding to you and to others are the areas that are outside of his own jurisdiction.

The High Commissioner needs to ensure that the refugee determination process meets some standards. He is concerned about that determination process. We are concerned with the immigration part which, through the SIO, regulates getting into the refugee process.

I think that he has some difficulty responding to the questions about immigration and the SIO because, in a technical sense, that is outside his jurisdiction. Similarly, the question of the split decision is outside of their jurisdiction. He is concerned with the quality of decision making. Most countries of the world do not have two decision makers. It is not a requirement under international law to have two decision makers. Our concern is that, once having made the decision to have two decision makers, you have two standards within the process.

**Senator DeWare:** But the claimant has the right to agree to one.

**Mr. Cram:** Yes, but by law we are now saying that certain categories of persons will have the right to two decision makers, of which the benefit of the doubt goes to the claimant, and other people will have less rights before that same tribunal. That is a Canadian concern that fits into our Charter question, and whether you can have two standards within the one piece of legislation is a discriminatory act.

Therefore, it is not the concern of the High Commissioner, but is in fact a Canadian constitutional and Charter concern that comes into play.

**Senator DeWare:** Do you see an improvement in this bill over C-55?

**Mr. Cram:** Certainly.

*[Traduction]*

Il a indiqué que le projet de loi C-86 respecte les principes du droit international sur les réfugiés. Il a loué le projet de loi et nous a félicités du travail que nous avons fait en vue d'obtenir certaines modifications. Il y a eu quelques modifications et puis d'autres changements.

Pouvez-vous me dire ce qui, à votre avis, cloche dans son évaluation du projet de loi C-86?

**M. Cram:** Dans les secteurs qui ne relèvent pas de sa compétence, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, lorsqu'il répond à vos questions ou à celles d'autres groupes, doit faire preuve d'une certaine réserve.

Le Haut Commissaire doit s'assurer que le processus de reconnaissance du statut de réfugié respecte certaines normes. Il s'occupe du processus de reconnaissance du statut de réfugié. Du point de vue de l'immigration, nous sommes préoccupés par le fait que ce sont les agents principaux de l'immigration qui établiront l'admissibilité au processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Je pense qu'il a eu certaines difficultés à répondre aux questions concernant l'immigration et les agents principaux de l'immigration parce que, d'un point de vue technique, ces questions ne relèvent pas de ses compétences. De la même façon, la question des différences d'opinion ne relève pas de sa compétence. Il se préoccupe de la qualité des décisions prises. Dans la plupart des pays du monde, les décisions ne sont pas prises par deux personnes. En vertu du droit international, la présence de deux personnes chargées de prendre les décisions n'est pas obligatoire. Tout ce qui nous inquiète, c'est qu'une fois qu'on a décidé de recourir à deux personnes chargées de prendre les décisions, on instaure, à l'intérieur du processus, deux normes.

**Le sénateur DeWare:** Mais le demandeur a le droit de choisir de comparaître devant un seul.

**M. Cram:** Oui, mais ce que nous disons maintenant, par l'entremise de mesures législatives, c'est que certaines catégories de personnes auront le droit à une décision prise par deux personnes, le demandeur ayant alors le bénéfice du doute, tandis que d'autres personnes, devant le même tribunal, bénéficieront de droits moindres. C'est une préoccupation canadienne qui va dans le sens de la question que nous avons soulevée au sujet de la Charte: on se demande s'il n'est pas discriminatoire d'adopter, dans le cadre d'une même loi, deux normes différentes.

Par conséquent, ce n'est pas une préoccupation pour le Haut Commissaire, mais c'en est une pour le Canada, au regard de la Constitution et de la Charte.

**Le sénateur DeWare:** Par rapport au projet de loi C-55, croyez-vous que le projet de loi représente une amélioration?

**M. Cram:** Certainement.

[Text]

**Senator DeWare:** And you agree with some of the areas in it?

**Mr. Cram:** Certainly, especially getting rid of the double hearing. That is the biggest piece of it.

**Senator DeWare:** And the other one is bringing the families in with the claimant.

**Mr. Cram:** Certainly. We are not opposed to everything, but we have some concerns that have not yet been touched.

**Senator Cochrane:** I am also aware of the work that the Canadian Council of Churches is doing because, from time to time, I receive correspondence from Bishop Leahey, in Newfoundland. I am sure that you know who that is. He makes me aware of issues that are coming up. He asks for my support and if I would write letters to certain individuals. I am very pleased with that and commend you for the work you are doing. I also commend you for the close scrutiny that you are giving to all legislation. I know that you are following it up.

I know you have legitimate concerns with this constitutional advice. Could you tell us what the process is for refugees in regard to appeals to courts?

**Mr. Cram:** In our testimony before you earlier this year, we were very concerned that the appeal rights that presently exist under Bill C-55 are being considerably eroded by this new piece of legislation. The appeal is being moved from Federal Court Appeal Division to Federal Court Trial Division, a lower court. It is more difficult under this legislation to bring an appeal to a higher court. Even getting the case before the lower court is difficult because of the leave provisions.

For a long time we have been very critical of the limited ability of people appeal. We think it will probably also be challenged in some of its components.

**Senator Cochrane:** Would you go through the process for me? What does a refugee have to do?

**Mr. Cram:** I am not a lawyer, so I hesitate. There will be other witnesses to whom you should probably direct that more specifically.

If you are ordered expelled or ineligible at the first stage by the new SIO, you are likely to be on the plane very quickly unless you are aware of your right to get counsel quickly and

[Traduction]

**Le sénateur DeWare:** Êtes-vous d'accord avec certaines des dispositions qu'il contient.

**M. Cram:** Certainement. Nous sommes particulièrement favorables à celle qui élimine la double audience. C'est l'amélioration la plus nette.

**Le sénateur DeWare:** Et l'autre est celle qui permet au demandeur de venir avec sa famille.

**M. Cram:** Certainement. Nous ne nous opposons pas à tout, mais nous avons certaines préoccupations auxquelles on n'a pas encore touché.

**Le sénateur Cochrane:** Je connais le travail effectué par le Conseil canadien des Églises parce que, de temps en temps, je reçois de la correspondance de l'évêque Leahey, de Terre-Neuve. Je suis certain que vous le connaissez. Il me renseigne sur les questions à mesure qu'elles se présentent. Il me demande de l'appuyer et d'écrire des lettres à certaines personnes. J'en suis fort heureux et je vous félicite du travail que vous faites. Je vous félicite également de l'examen serré que vous faites de toutes les dispositions législatives. Je sais que vous assurez le suivi.

Je sais que le problème de l'avis juridique sur la constitutionnalité suscite chez vous des préoccupations légitimes. Pouvez-vous me dire quelle procédure les réfugiés doivent suivre pour aller en appel devant les tribunaux?

**M. Cram:** Dans le témoignage que nous avons présenté devant vous, plus tôt cette année, nous nous sommes dits très préoccupés par les droits d'appel prévus par le projet de loi C-55. Aux termes des nouvelles dispositions législatives, ces droits seront sensiblement érodés. L'appel passe de la Division d'appel de la Cour fédérale à la Section de première instance de la Cour fédérale, une instance inférieure. En vertu des nouvelles dispositions législatives, il sera plus difficile d'aller en appel devant une cour supérieure. En raison des dispositions relatives à la permission d'en appeler, il est même plus difficile d'obtenir l'instruction d'une affaire devant la cour inférieure.

Pendant très longtemps, nous nous sommes montrés très critiques à l'endroit des possibilités d'appel limitées offertes aux personnes. Nous pensons que certaines de ces composantes seront probablement contestées.

**Le sénateur Cochrane:** Pourriez-vous passer le processus en revue pour moi? Que doit faire un réfugié?

**M. Cram:** Je ne suis pas un avocat, si bien que j'hésite. Vous devriez peut-être adresser cette question à d'autres témoins.

Si, dans le cadre de la première étape, l'agent principal de l'immigration prononce contre vous une ordonnance d'expulsion ou vous juge non-admissible, il est vraisemblable



[Text]

of the stay provisions that can be asked for, which is also a very small window.

There are indications that even though you have a stay of seven days, you would be removed from the country prior to your ability to bring the matter before the court, let alone have it decided, and you may be deported before the court has dealt with your case which, in legal terms, makes the whole question moot because it would be inapplicable.

There is a case presently before the Supreme Court which is attempting to deal with the fact that you can be removed before your case is heard, which is very significant. That is the first point on which you would be challenged.

If you go to the board itself and receive a negative decision, you have the right, with leave, to appeal to the Trial Division, which appeal would be heard by one judge. However, that is only on matters of process and not on the substance or content of the decision. Therefore, you do not have the right to a review of your decision, only the right to have the process reviewed. Did they make an error? Did they consider all the evidence? You have to make your arguments, not on the merits of the case but on whether or not due process was followed. You do not have the right to appeal based on the merits of the case, only on the process that was followed, and you have to gain the leave to appeal before that is considered at the next level.

We have great concern about this and have addressed this in writing to Gordon Fairweather, who is dealing with an internal review, at the request of the minister, on humanitarian and compassionate grounds. As you know, there is a substantial period of time during which a claim is considered, and circumstances do change. In our opinion, changed circumstances should be sufficient for the humanitarian and compassionate review to be taken into account, because you cannot appeal changed circumstances under the present or the new law. We believe that there needs to be a way. If we are not going to have a more extensive appeal system on the merits, then we have to have some kind of review mechanism that will recognize that the world is not standing still while our refugee process continues. We do not know what those new regulations will produce, but that is certainly one of our concerns as an alternative way.

[Traduction]

que vous vous retrouverez rapidement à bord d'un avion, à moins que vous ne soyez au fait de votre droit de recourir rapidement au service d'un avocat et des dispositions relatives aux sursis, qui constituent également une petite porte de sortie.

Selon certaines indications, il est possible que vous soyez expulsé du pays—même si un sursis de sept jours vous est accordé—avant que vous n'ayez pu présenter le problème devant le tribunal, et encore moins obtenir une décision. Il se peut que vous soyez expulsé avant que la cour n'ait examiné votre cas, ce qui, du point de vue juridique, rend cette question discutable, puisqu'elle sera inapplicable.

La Cour suprême instruit présentement une affaire très importante: on tente de statuer sur le fait que vous puissiez être expulsé avant que votre cause ne soit entendue. C'est le premier point qui serait contesté.

Si vous vous présentez devant la Commission et qu'elle rende une décision qui vous est défavorable, vous avez le droit, pour peu que la permission vous en soit accordée, de porter la décision en appel devant la Division de première instance. Cet appel serait entendu par un juge. Cependant, un tel appel ne peut porter que sur des questions de procédure, et non sur la substance et le contenu de la décision. Par conséquent, vous n'avez pas droit à un examen de la décision qui a été rendue dans votre cas. Vous n'avez que le droit de demander l'examen du processus. Ont-ils fait une erreur? Ont-ils examiné toutes les preuves? Vous devez présenter vos arguments, non pas quant au fond, mais quant à l'application régulière de la loi. Vous n'avez pas le droit d'en appeler sur le fond, mais seulement sur la procédure qui a été suivie, et vous devez obtenir la permission d'en appeler avant que la question ne soit considérée par l'instance supérieure.

Cela nous préoccupe au plus haut point, et nous en avons informé par écrit M. Gordon Fairweather, qui, à la demande du ministre, procède à un examen interne fondé sur des considérations humanitaires. Comme vous le savez, une demande est examinée sur une longue période, et il arrive que la situation change. À notre avis, une modification de la situation devrait permettre qu'on prenne en considération un examen fondé sur des considérations humanitaires, parce que, en vertu de la loi actuelle ou de la nouvelle loi, on ne peut fonder un appel sur une modification de la situation. Nous croyons qu'il faut trouver un moyen. Si nous ne pouvons adopter une procédure d'appel plus exhaustive ayant trait au fond, nous devons pouvoir compter sur un mécanisme d'examen qui reconnaît que la Terre continue de tourner pendant que se poursuit le processus de reconnaissance du statut de réfugié. Nous ne savons pas ce que donneront ces nouveaux règlements, mais il s'agit certainement de l'une de nos préoccupations, quant aux solutions de rechange.

[Text]

So the rules get restrictive at each stage of the process and the ability to appeal is very much hedged.

**Senator Cochrane:** I am glad that you have been in touch with Mr. Fairweather. He appeared here this week. Perhaps you could read his testimony as well. He seems to be quite satisfied with the changes that have been made. It is good that there is consultation with the churches and these boards and so on, so that legislation can continually be revised, adjusted and improved. We all know that no legislation is perfect. We can be continually revising.

The UN High Commissioner said that he is open to constant communications, realizing that there are changes all the time. We need to keep revising.

I urge you to keep the lines of communication open with governments, various groups and Mr. Fairweather. As you know, we have a new chairman now. Mr. Fairweather has retired.

I thank you very much for your presentation.

**Mr. Cram:** The issue we are attempting to bring to you today is not to repeat the testimony you had in your pre-study, but to have you recognize that the witnesses you are talking about, Gordon Fairweather and the UNHCR representative, are extremely concerned with the functioning and pattern of the Immigration and Refugee Board. That is the central part of the refugee determination system, and both of them are very concerned with that.

The issues that most of us are concerned with do not revolve around the functioning of the Immigration and Refugee Board. That has been dealt with in a number of ways and with a number of changes. Most people agree that the system of the board and the training members are now being given have made the system of the board a fairly coherent and functioning system.

Our concerns are around the framework, in particular, the immigration component of the new bill—not the refugee determination process itself. There are questions of constitutionality, Charter violation, our international treaty obligations, the way in which we impact in the international sphere on the broader questions, bilateral agreements between Canada and other countries to ensure that standards are met if we apply the immigration component in terms of exclusion or eligibility. These are the concerns we feel have not been touched.

[Traduction]

Ainsi, à toutes les étapes du processus, les règles deviennent plus restrictives, et la possibilité d'interjeter appel est grandement réduite.

**Le sénateur Cochrane:** Je suis heureux que vous ayez été en contact avec M. Fairweather. Il a comparu devant nous cette semaine. Peut-être pourriez-vous lire son témoignage. Il semble plutôt satisfait des modifications qui ont été apportées. Il est bon que des consultations aient lieu entre les Églises et ces commissions, et ainsi de suite, de façon à ce que les dispositions législatives soient constamment révisées, rajustées et améliorées. Nous savons tous qu'aucune loi n'est parfaite. Il se peut que nous les modifions sans cesse.

Le Haut Commissaire des Nations Unies, parce qu'il sait que les changements sont constants, s'est dit ouvert aux communications suivies. Nous devons poursuivre la révision.

Je vous incite à garder ouvertes les voies de communication avec les gouvernements, avec divers groupes et avec M. Fairweather. Comme vous le savez, nous avons un nouveau président. M. Fairweather a pris sa retraite.

Je vous remercie beaucoup de nous avoir présenté cet exposé.

**M. Cram:** Ce que nous voulons faire aujourd'hui, sans vouloir répéter le témoignage que vous avez recueilli au cours de votre étude préliminaire, c'est de vous convaincre que les témoins en question, M. Fairweather et le représentant du HCR, sont extrêmement préoccupés du fonctionnement et des tendances de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Commission est au cœur du processus de détermination du statut de réfugié. Les deux témoins s'en préoccupent énormément.

Les questions qui intéressent la majorité d'entre nous n'ont rien à voir avec le fonctionnement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Cette question a fait l'objet de diverses mesures, de divers changements. La plupart des gens s'entendent pour dire que la façon dont la Commission procède et la formation qui est maintenant dispensée à ses membres ont fait de la commission un organe relativement cohérent et efficace.

Nous nous préoccuons du cadre de la loi, particulièrement du volet immigration du nouveau projet de loi, et non pas du processus de détermination du statut de réfugié en lui-même. L'application du volet immigration en matière d'exclusion ou d'acceptabilité soulève des questions de divers ordres: la constitutionnalité des mesures, le respect de la Charte, le respect des obligations internationales du Canada, les conséquences de nos actes sur la scène internationale dans le contexte de questions plus vastes, l'application d'ententes bilatérales conclues entre le Canada et d'autres pays pour garantir le respect des normes établies. À nos yeux, ce sont là les questions qui n'ont pas été abordées.



[Text]

In some ways, both Gordon Fairweather—who is intimately involved with the UNHCR—and the UNHCR are not in a position to comment on the more substantive areas that surround the refugee determination process. Ultimately, the determination process can be the best in the world, but if you cannot get before the board, then the best process in the world does not help anyone. Access remains our biggest concern.

**Senator Cochrane:** It is so true. I understand where you are coming from.

**The Chairman:** I have couple of questions around the importance of both houses of Parliament being very careful in their examination of any bill that meets the values incorporated in the tests of our Charter and our international covenants, which impose treaty obligations on us. There is a political embarrassment that a member state suffers when we do not comply with the treaty obligations we have undertaken.

In the second paragraph of your letter, you say that Parliament should seek the advice of the Supreme Court. I suppose we, as a committee of Parliament, could advise the government that the government might wish to seek a reference. It is our duty and responsibility in examining a bill to refuse it, propose amendments, or accept it. In part of our study process, some of us do use those standards and instruments to help us.

This bill, as other bills, would have had some type of examination by the Minister of Justice. I thought the Canadian Charter of Rights and Freedoms required a certificate of compliance of a proposed bill by the Minister of Justice or the Attorney General. Are you familiar with that?

**Mr. Cram:** I am sure the Department of Justice has looked at the bill. I am not aware of a certificate.

**The Chairman:** Perhaps we could ask our researcher.

**Ms Margaret Young, Researcher to the Committee, Library of Parliament:** I am not aware that there is a certificate process involved. I can certainly try to find out.

**The Chairman:** Are there other points you wish to underscore?

**Mr. Cram:** If you were open to seeing or hearing from constitutional experts, Charter experts, or international human rights experts and people who can deal with the international covenants, we would be pleased to provide you with a list of possible witnesses. I make that offer because we do feel this is a major gap, although the reference may be something you

[Traduction]

À certains égards, Gordon Fairweather—qui collabore très étroitement avec le HCR—et le HCR ne sont pas placés pour commenter les questions de fond qui concernent le processus de détermination du statut de réfugié. Au bout du compte, le processus est le meilleur qui soit dans le monde, mais si le réfugié ne peut se rendre jusqu'à la Commission, le meilleur processus au monde ne lui est d'aucune utilité. C'est la question de l'accessibilité qui nous préoccupe le plus.

**Le sénateur Cochrane:** C'est tellement vrai. Je vous comprends parfaitement.

**Le président:** J'aimerais poser quelques questions qui ont trait à l'importance pour les deux chambres du Parlement d'examiner avec soin tout projet de loi et de tenir compte des valeurs mises de l'avant dans la Charte et dans les conventions internationales, qui nous imposent des obligations. Quand nous ne respectons pas les obligations contractées dans les conventions internationales, il y a un État membre qui en souffre, ce qui est embarrassant sur le plan politique.

Dans le deuxième paragraphe de votre lettre, vous dites que le Parlement devrait s'en remettre à la Cour suprême. Comme nous formons un comité parlementaire, j'imagine que nous pourrions recommander au gouvernement de trouver une source qui ferait autorité. Quand nous examinons un projet de loi, c'est notre devoir et notre responsabilité soit de le rejeter, soit de proposer des modifications, soit de l'accepter tel quel. Dans le contexte de l'étude que nous effectuons, certains d'entre nous ont recours à ces normes et à ces instruments.

Ce projet de loi, comme les autres, devrait subir un examen quelconque de la part du ministre de la Justice. Je croyais que la Charte canadienne des droits et libertés exigeait que le ministre de la Justice ou le Solliciteur général délivrent un avis de conformité à l'égard d'un projet de loi. Êtes-vous au courant?

**M. Cram:** Je suis sûr que le ministère de la Justice s'est penché sur le projet de loi. Je ne savais pas qu'il existait un avis.

**Le président:** Notre recherchiste pourrait peut-être nous renseigner.

**Mme Margaret Young, recherchiste du Comité, Bibliothèque du Parlement:** Je ne savais pas qu'il y avait délivrance d'un avis. Je peux certainement me renseigner.

**Le président:** Voulez-vous souligner d'autres points?

**M. Cram:** Si vous jugiez bon de recueillir les témoignages de spécialistes en matière constitutionnelle, de spécialistes de la Charte, de spécialistes des droits de la personne dans le contexte international et de spécialistes de conventions internationales, nous serions heureux de vous fournir une liste. Je vous l'offre parce que c'est, à nos yeux, une lacune importante:

[Text]

cannot do yourself, but could recommend. I think you could hear those witnesses.

**Ms Thomas:** We are also very much aware that, even in an increasingly secular country, we are nearing the season of Christmas, and at that first Christmas, a child and its parents were unable to become refugees. We wonder sometimes today if that same family would be accepted in this country under today's conditions.

**The Chairman:** On behalf of my colleagues, let me extend to our appreciation for the help you gave us in our pre-study of the subject matter of Bill C-86 and for testifying today.

Before inviting our next witnesses to address us, we asked our researcher to delve into two matters that we raised in testimony this morning, which may be helpful for us as we are working away on our side notes for a draft report.

The first matter is the issue of the Charter.

**Ms Margaret Young:** The question arose as to the role of the Minister of Justice in view of the Charter of Rights and Freedoms.

Section 4.1 of the Department of Justice Act requires the minister to review all legislation. I will read you the section. After some preliminary words, it states:

...the Minister shall, in accordance with such regulations as may be prescribed by the Governor in Council, examine every bill introduced in or presented to the House of Commons by a Minister of the Crown in order to ascertain whether any of the provisions thereof are inconsistent with the purposes and provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Minister shall report any such inconsistencies to the House of Commons at the first convenient opportunity.

**The Chairman:** There is a second matter that honourable senators were interested in as a result of testimony this morning.

**Ms Young:** This is the matter raised by Mr. Cram.

What I do not have for the committee is the actual notice that was printed. I have the actual regulations that were made and the regulatory impact analysis statement, explanatory material that accompanies the publication of the regulation.

I will give the committee some background information. As Mr. Cram noted, there was a significant backlog of claimants who had made claims before the system became operational on January 1, 1989. Therefore, anyone who had indicated an

[Traduction]

vous allez peut-être être obligés d'aller chercher conseil ailleurs. Je crois qu'il sera utile d'écouter ces témoins.

**Mme Thomas:** Nous sommes aussi conscients, même dans un pays qui est de moins en moins religieux, que la saison des Fêtes approche et qu'au premier Noël, un enfant et ses parents n'ont pu devenir des réfugiés. Nous nous demandons parfois si la même famille aurait été acceptée au Canada avec les critères qui s'appliquent aujourd'hui.

**Le président:** Au nom de mes collègues, je tiens à vous remercier de nous avoir aidé à réaliser notre étude préliminaire de l'objet du projet de loi C-86 et de nous avoir présenté un témoignage aujourd'hui.

Avant de convoquer les prochains témoins, nous allons demander à notre recherchiste d'aborder deux questions que nous avons soulevées ce matin durant les témoignages. Cela pourrait nous être utile au moment de la rédaction du rapport préliminaire.

La première question concerne la Charte.

**Mme Margaret Young:** On s'est interrogé sur le rôle du ministre de la Justice, compte tenu de la Charte des droits et libertés.

Selon l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice, le ministre doit examiner tous les projets de loi. Je vais vous faire lecture de cet article. Après quelques remarques préliminaires, le libellé est le suivant:

... le ministre examine, conformément aux règlements pris par le gouverneur en conseil, les projets ou propositions de loi soumis ou présentés à la Chambre des communes par un ministre fédéral, en vue de vérifier si l'une de leurs dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la *Charte des droits et libertés*, et fait rapport de toute incompatibilité dans les meilleurs délais possibles.

**Le président:** Il y a une deuxième question qui a suscité l'intérêt de messieurs les sénateurs au cours d'un témoignage ce matin.

**Mme Young:** C'est la question qui a été soulevée par M. Cram.

Je n'ai pu obtenir pour le comité l'avis qui a été publié. J'ai obtenu le règlement qui a été pris et le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, document informatif qui accompagne le règlement au moment de la publication.

Je veux d'abord donner certains renseignements de base au comité. Comme M. Cram l'a fait remarquer, il s'était accumulé un nombre important de demandes qui avaient été présentées avant la mise en oeuvre de la nouvelle formule, le 1<sup>er</sup>



[Text]

intention to make a refugee claim prior to that time has been included in what we call the "backlog".

Backlog regulations were passed that would enable all those people who had been found to have a credible basis for their refugee claim at an inquiry, to be eligible for landing. There were certain people who were not eligible to be considered under those regulations. There is a regulation which will apply to a claimant having to notify an immigration officer on or before December 11, and where an immigration officer has not been provided with sufficient current information in respect of that person's whereabouts in Canada for the purpose of initiating a hearing. It applies solely to those people who have not provided current information about their whereabouts in Canada. The reason why this has to be done is that should Bill C-86 pass and become law, there will be no more credible basis hearings and only those inquiries that have already started will be allowed to continue. If an inquiry has not started, there will be no process under which these regulations could deal with people.

Having stated that, let me read what I think is the most important paragraph from the government's explanation of the regulation.

Since the RCDC Regulations came into force, a significant number of backlog claimants who, prior to January 1, 1989, had indicated the intention to claim refugee status have not come forward for their scheduled interviews and hearings; nor have these individuals pursued their claim in any other manner through contact with Immigration officials. By the end of September 1992 there were some 14,000 backlog claimants for which no current address or other method of contact existed.

Regulation therefore states that if they have not given notice of their current whereabouts by a date which is now passed, they will no longer be able to be considered under the backlog clearance regulations.

That does not mean they lose a claim to refugee status. It means they would be processed under the new system at the time which, should Bill C-86 pass, it would be that new system. But it means they would not be eligible for consideration under the backlog program. Does that help?

**Senator Forrestall:** Yes, it does.

**Senator Cochrane:** Yes, it does.

[Traduction]

janvier 1989. Par conséquent, quiconque avait manifesté l'intention de revendiquer le statut de réfugié avant cette date a été classé dans ce que nous appelons «l'arriéré».

Pour éliminer l'arriéré, le gouvernement a pris un règlement. Dorénavant, là où il est constaté que la demande est fondée au moment de l'enquête, la personne est admissible au droit d'établissement. Dans le contexte du règlement, certaines personnes étaient exclues. Une règle en particulier s'appliquera au cas du demandeur qui a avisé un agent d'immigration de son intention le 11 décembre ou avant cette date, mais lorsque l'agent ne peut établir avec certitude où la personne se trouve au Canada, faute de renseignements à jour, de sorte qu'il ne peut prévoir une audience. Cela s'applique seulement aux personnes qui n'ont pas donné de renseignements à jour sur leurs déplacements au Canada. La raison pour laquelle il faut le faire, c'est que si le projet de loi C-86 est adopté et devient une loi, il n'y aura plus d'audience préliminaire visant à déterminer si la revendication a un minimum de fondement, et seules les enquêtes qui étaient déjà en cours pourront se poursuivre. Là où l'enquête n'a pas été amorcée, le règlement ne prévoit pas comment on traitera le dossier.

Cela étant dit, permettez-moi de faire la lecture de ce qui représente, à mon avis, le plus important paragraphe du document. C'est le gouvernement qui explique son règlement.

Depuis que le règlement est entré en vigueur, un nombre important de personnes qui, ayant été classées dans l'arriéré, avaient signifié, au 1<sup>er</sup> janvier 1989 ou avant cette date, leur intention de présenter une demande de reconnaissance du statut de réfugié, ne se sont pas présentées aux dates fixées pour les entrevues et les audiences. Elles n'ont pas communiqué avec les autorités de l'Immigration pour faire suite à leur demande de quelque façon que ce soit. À la fin de septembre 1992, l'arriéré renfermait 14 000 dossiers où il manquait l'adresse courante ou une quelconque coordonnée qui permettrait de communiquer avec la personne.

Le règlement énonce donc ce qui suit: les revendicateurs qui n'ont pas signifié où ils se trouvent à la date fixée ne sont plus visés par le règlement concernant l'élimination de l'arriéré.

Cela ne veut pas dire qu'ils n'ont plus le droit de revendiquer le statut de réfugié. Cela veut dire qu'ils seront visés par la nouvelle formule au moment où cette nouvelle formule commencera à s'appliquer, si le projet de loi C-86 est adopté. Par contre, ils ne sont pas visés par le programme de l'élimination de l'arriéré. Ai-je bien répondu à la question?

**Le sénateur Forrestall:** Oui.

**Le sénateur Cochrane:** Oui.

[Text]

**Senator Forrestall:** Mr. Chairman, perhaps we may briefly recall Mr. Cram.

**The Chairman:** Certainly.

**Senator Forrestall:** Mr. Cram, did you hear the explanation?

**Mr. Cram:** Yes, I heard the explanation and I have read the impact statement and the notice.

There are a number of problems with the manner in which it is being implemented. The impact statement states that there has been no other way to get in touch with people. The first part of my problem is that those of us who could potentially have been of help to locate these people, were not informed. I understand that some of the groups in Montreal did receive notice, but none of the Toronto groups that I am aware of, and certainly the majority of groups that work with refugees, were not notified. Therefore, we have been pre-empted from the ability to help people.

Second, there are concerns with respect to the public notice and the time. Publishing it on Saturday of last week to be completed by midnight tonight is not time enough for a network among people to function. Part of the problem is that it has not been allowed or is not possible under the backlog regulations for refugee claimants to have made contact with the department. It implies they have done nothing else on their own behalf to be in touch.

**Senator DeWare:** Why can't they be in touch?

**Mr. Cram:** Because the system was such that systematically, people in the backlog were told not to be in touch with the Department of Immigration because it would only deal with cases on a partial basis, a mail-in system. Claimants were told, "Do not call us, we will call you. We have your name. We have you registered."

There have been several administrative mix-ups within the Department of Immigration. If a change of address notice was filed with the department, a very large number of those papers were not connected to the file. For example, with people who arrived at Mirabel and moved to Toronto, the files remained at Mirabel or in Quebec and were not transferred to Toronto. The change of address file which would have been filed in Toronto would not have been connected to the file. There have been a large number of bureaucratic and administrative problems.

It is not that those problems cannot be worked out. It is only that it is too unreasonable to publish a notice on Saturday and expect that word will get around. No one knew that this was coming. There was no notice to anyone that this was happen-

[Traduction]

**Le sénateur Forrestall:** Monsieur le président, nous pourrions peut-être convoquer M. Cram de nouveau pour un instant.

**Le président:** Certainement.

**Le sénateur Forrestall:** M. Cram, avez-vous entendu l'explication?

**M. Cram:** Oui, j'ai entendu l'explication et j'ai lu le résumé et l'avis.

La mise en application soulève plusieurs problèmes. Selon le résumé, on n'a pas trouvé d'autres façons de communiquer avec les gens. Ce qui me pose problème, d'abord, c'est que ceux d'entre nous qui auraient pu communiquer avec ces gens n'ont pas été informés. Il paraît que certains groupes de Montréal en ont été avisés, mais personne ne l'a été à Toronto, autant que je sache, et la plupart des groupes qui travaillent auprès des réfugiés n'ont certainement pas été avisés. On a donc nui à notre possibilité d'aider les gens.

Ensuite, la question de l'avis public et du délai soulève des préoccupations. La date limite, c'est minuit ce soir. Ce n'est pas assez de l'avoir publié samedi dernier ou la semaine dernière: les réseaux de contacts n'ont pas le temps de fonctionner. Le problème réside, en partie, dans le fait qu'il ne soit pas possible ou permis de communiquer avec le ministère, selon le règlement sur l'arriéré. Cela porte à croire que les gens n'ont rien fait d'autre pour demeurer en communication avec les autorités.

**Le sénateur DeWare:** Pourquoi n'ont-ils pu le faire?

**M. Cram:** C'est que, systématiquement, on disait aux personnes dont le dossier se trouvait dans l'arriéré de ne pas communiquer avec le ministère de l'Immigration parce que celui-ci ne s'occuperait des dossiers qu'à temps partiel, par une formule de correspondance. On disait aux revendicateurs: «Ne nous appelez pas. Nous allons vous appeler. Nous avons votre nom. Vous êtes inscrit.»

Il y a plusieurs erreurs administratives qui ont été faites au ministère de l'Immigration. Dans le cas où un changement d'adresse avait été signalé au ministère, il y a eu énormément de papiers qui n'ont pas accompagné le dossier. Par exemple, pour ce qui touche les gens qui sont arrivés à l'aéroport de Mirabel et qui ont déménagé à Toronto, les dossiers sont demeurés à Mirabel ou au Québec. Ils n'ont pas été transférés à Toronto. Les changements d'adresse qui ont été signifiés à Toronto n'auraient pas été intégrés au dossier à ce moment-là. Il y a eu un nombre considérable de problèmes bureaucratiques et administratifs.

Ce n'est pas qu'il est impossible de régler ces problèmes. Quand même, il n'est pas du tout raisonnable de croire que les informations circuleront bien si on publie un avis le samedi précédent. Personne ne le voyait venir. Personne n'en a été



[Text]

ing. It happened as a consequence of Bill C-86. However, there was no effort to allow it to be worked out in a more reasonable manner.

I am not sure why it had to be done in such a short time line. We all know Bill C-86 is still in process. The regulations have not been published. At least until the end of December, which is when the present regulations expire, notice could have been dealt with. The whole thing has been done in such a manner that it is not a fair or just way to deal with claimants. The department admits there is a minimum of 14,000 claimants and we estimate there are probably closer to 20,000.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Le président:** Honorables sénateurs, notre prochain groupe est l'Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration. Nous sommes très heureux de souhaiter la bienvenue à messieurs Pierre Duquette et Jean Lanoue. Si vous avez une déclaration d'ouverture à nous soumettre, s'il vous plaît voulez-vous procéder.

**M. Pierre Duquette, membre de l'exécutif, Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration:** Monsieur le président, tout d'abord juste pour vous dire que ceux qui ont été en contact avec vous au départ étaient Joyce Yedid, la présidente et Jean-François Goyette qui avaient communiqué avec le sénateur Hébert. Vous voyez que les deux en question ne sont pas ici. Nous étions censés venir à quatre personnes mais les deux autres n'ont pas pu venir ce matin pour des raisons différentes. Alors, c'est nous qui représentons l'Association aujourd'hui.

Je peux vous dire que dans les membres de l'Association, il n'y a pas seulement des avocats qui font que de l'immigration. Personnellement, je fais d'autres choses que de l'immigration. Je fais une partie de ma pratique en immigration et l'autre partie dans toutes sortes d'autres domaines. Alors, je suis en contact avec d'autres tribunaux, d'autres lois et d'autres juges, évidemment. Je peux faire des comparaisons en ce qui se passe en immigration et entre ce qui se passe dans d'autres domaines.

Je peux vous dire, en fait que ceux qui viennent critiquer la loi sur l'immigration ici ne sont pas nécessairement des «horribles contestataires» qui considèrent qu'à chaque fois qu'il y a une législation qui va être adoptée, qu'il faut être contre. Celle-ci on est contre alors que l'on peut être en faveur pour beaucoup d'autres législations. On est contre pour beaucoup de raisons. On peut vous dire aussi qu'à l'Association, on ne s'occupe pas uniquement que des réfugiés, on s'occupe de tous ce qui concerne l'immigration. Il y a beaucoup de choses en matières d'immigration, non pas en matière de réfugiés, qui sont également inacceptables dans le projet de loi C-86.

Vous avez peut-être pris connaissance d'un discours (nous en tous les cas, nous l'avons lu!) de monsieur le ministre Val-

[Traduction]

avisé. C'est arrivé par suite du projet de loi C-86. On ne s'est pas efforcé de régler le problème d'une manière plus raisonnable.

Je ne sais pas très bien pourquoi le délai doit être si court. Nous savons tous que le projet de loi C-86 est à l'étude. Le règlement n'a pas été publié. Rien n'aurait pu se faire, du moins jusqu'à la fin du mois de décembre : c'est à ce moment-là que le règlement actuel cesse d'être en vigueur. Il n'est pas du tout juste de traiter avec les revendicateurs de cette façon. Le ministère admet qu'il y en a au moins 14 000. Selon nos calculs, cela s'approche probablement plus de 20 000.

**Le président:** Merci beaucoup.

**The Chairman:** Honourable Senators, our next group is the Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration. We are very pleased to welcome Messrs. Pierre Duquette and Jean Lanoue. If you have an opening statement to make, please proceed.

**Mr. Pierre Duquette, Member of the Executive, Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration:** Mr. Chairman, first of all, just to tell you that those who contacted you at the outset were Joyce Yedid, the President, and Jean-François Goyette, who had contacted Senator Hébert. You see that the two persons in question are not here. The four of us were supposed to come, but the other two were unable to be here this morning for different reasons. So we are representing the Association today.

I should tell you that the Association's membership does not consist solely of immigration lawyers. I personally do other things besides immigration. Part of my practice is in immigration, and the other part is in all sorts of other fields. So I am in contact with other courts, other statutes and other judges, obviously. I can draw comparisons between what goes on in immigration and what goes on in other fields.

I can tell you, in fact, that those who come here to criticize the Immigration Act are not necessarily horrible contrarians who consider that, each time a piece legislation is going to be passed, they have to oppose it. We are opposed to this one, just as we may be in favour of many other bills. We are against it for many reasons. We can also tell you that we at the Association do not concern ourselves solely with refugees; we are concerned with all aspects of immigration. There are many things regarding immigration, not regarding refugees, which are also unacceptable in Bill C-86.

You may perhaps have examined a recent speech — we, in any case, have read it — by Mr. Valcourt, the Minister, who

*[Text]*

court dernièrement qui parlait des défenseurs des libertés civiles. Bien sûr, on s'est senti visé dans ce discours. C'était au moment où il demandait à monsieur Fairweather de lui faire un travail à propos des considérations humanitaires. Il parlait des défenseurs des libertés civiles comme étant des personnes effectivement qui ont toujours quelque chose à dire contre un projet de loi dès qu'il arrive et, en fait, aussitôt que le projet de loi devient loi, ils deviennent en faveur.

Il faisait référence évidemment aux critiques qui avaient été faites à l'égard du projet de loi C-55 en 1988.

Je peux vous dire qu'effectivement, j'étais là comme un des critiques à l'époque du projet de loi C-55. Je peux vous dire que je suis assez satisfait de ce qui se passe avec la loi actuelle. Je dis assez parce qu'il y a beaucoup de choses à changer, entre autres le droit d'appel, mais assez satisfait tout simplement parce que la loi qui était inacceptable à l'époque n'est pas appliquée. Alors on a fait une loi C-55 qui était extrêmement dure et qu'on ne pouvait pas accepter à l'époque entre autres en matière de détention.

Je vais vous donner trois exemples: en matière de détention, on devait, et cela se voyait dans le projet de loi et c'est maintenant dans la loi actuelle, détenir systématiquement toute personne qui arrive au Canada sans documents d'identité. Vous savez qu'il y a une multitude de personnes qui arrivent sans documents d'identité. Heureusement elle ne sont pas toutes détenues, sinon il aurait fallu construire des prisons juste pour elles. Cela n'est pas arrivé. Cela n'est pas arrivé mais la norme que l'on avait mise dans la loi était totalement déraisonnable.

La question de l'appel reste évidemment un problème majeur qui n'est pas corrigé. On la contestait à l'époque et on la conteste toujours maintenant.

La question du tiers-pays-sûr était je pense le problème majeur de C-55 et c'est pour cela que les gens qui contestaient C-55 sont intervenus. On a eu dans la loi le tiers-pays-sûr mais dans les faits on ne l'a jamais eu. Donc on peut vivre avec une loi que l'on n'applique pas. On peut vivre avec une loi qui est dure mais qui dans les faits finalement reste, somme toute, peut-être un peu raisonnable, bien qu'il y ait beaucoup de choses que l'on pourrait contester. Je vous dis que, vu de haut et de loin, il y a quand même des choses qu'on peut considérer comme tout à fait acceptables.

Aujourd'hui, est-ce qu'on est dans la même situation? Je vais vous dire vraiment, je ne le sais pas. À l'époque de C-55, on disait qu'on était dans une situation catastrophique, c'est-à-dire que l'on avait une foule de réfugiés qui arrivait à nos frontières, qu'on allait être débordé, qu'il fallait absolument se défendre contre ce flot de réfugiés. Donc on a fait une loi dure. On a eu une expérience de presque quatre ans avec la nouvelle loi qui somme toute, fonctionne relativement bien, c'est-à-dire, en terme de nombres, plus ou moins 30 000 revendica-

*[Traduction]*

was talking about the defenders of civil liberties. We of course felt this speech was directed at us. It was at the point where he asked Mr. Fairweather to do some work for him concerning humanitarian considerations. He spoke of the defenders of civil liberties as people who effectively always have something to say against a bill as soon as it is put forward and, in fact, become in favour of it as soon as the bill becomes law.

He was clearly referring to the criticisms that were made of Bill C-55 in 1988.

I can tell you that I was indeed there as one of the critics at the time of Bill C-55. I can tell you that I am fairly satisfied with what is happening with the present Act. I say fairly because many things should be changed, including the right of appeal, but fairly satisfied quite simply because the Act, which was unacceptable at the time, has not been enforced. So the government drafted Bill C-55, which was extremely tough and which we could not accept at the time, as it concerned detention, among other things.

I will give you three examples. Regarding detention, provision was made — and that could be seen in the bill and it is now in the present Act — to detain systematically any person who arrives in Canada without identification papers. You know that there are hosts of people who arrive here without identification papers. Fortunately, they are not all detained; otherwise, we would have had to build prisons just for them. That did not occur. That did not occur, but the standard that was included in the Act was entirely unreasonable.

The question of appeal clearly remains a major problem which has not been corrected. We challenged it at the time, and we are still challenging it now.

The question of safe third countries was, I believe, the major problem of Bill C-55, and it was for that reason that the people who contested Bill C-55 intervened. We had the safe-third-country provision in the Act, but in actual fact, we never had it. So we can live with an act that is not enforced. We can live with an act that is tough but which, ultimately, in actual fact, remains somewhat reasonable, although there are many things that could be challenged. I say to you that, viewed from afar, there are nevertheless things that we can consider entirely acceptable.

Are we in the same situation today? To tell you truthfully, I don't know. At the time of C-55, we said we were facing a catastrophic situation: we had multitudes of refugees arriving at our borders; we were going to be swamped; we absolutely had to defend ourselves against this flood of refugees. So we passed a tough statute. We had nearly four years' experience with the new statute, which ultimately works relatively well, that is in terms of numbers, more or less 30,000 claimants per year. The figure was slightly lower in 1989. That was the



*[Text]*

teurs par année. C'était un chiffre un peu plus bas en 1989. C'était le chiffre en 1990, en 1991 et en 1992 c'était cela jusqu'à tout dernièrement. Dernièrement, il paraît qu'il y a eu une hausse dans les derniers mois. Donc on aura peut-être pas tout à fait 30 000 mais un peu plus.

On est aujourd'hui dans une situation qui est tout à fait «gérable», facilement «administrable». Alors j'ai peine à comprendre pourquoi tout d'un coup il faut introduire dans la loi des notions complètement différentes de ce que l'on a actuellement et qui fonctionnent correctement et est-ce que cela veut dire qu'on va faire la même chose qu'avec C-55, c'est-à-dire que l'on met des notions inacceptables mais qu'on ne les applique pas. Je dois dire que j'en doute. On a vraiment l'impression que cette fois-ci, on a l'intention d'atteindre le but ou un des buts que l'on voulait atteindre dans le passé, c'est de réduire de façon considérable le nombre de revendicateurs de statut de réfugié au Canada.

Pour moi, je crois que c'était le but qui a toujours été dans les derniers amendements ou dans les dernières volontés de la Commission d'emploi et de l'immigration. Par contre, les faits ont donné finalement ou n'ont pas donné raison à ceux qui voulaient diminuer de façon considérable le nombre de revendicateurs.

Aujourd'hui je crois qu'avec l'application du tiers-pays-sûr parce que là c'est vraiment la volonté claire et nette, on va probablement réduire à un nombre incongru de revendicateurs qui viendront au Canada.

Les amendements qui ont été faits à C-86 dernièrement, vous avez pu en voir certains, certains sont assez corrects. Nous on avait fait des suggestions, des propositions l'été dernier et à la Chambre des communes et devant vous. Certaines remarques qu'on avait faites ont été retenues et des articles qui ne se tenaient pas debout ont été corrigés. Je ne dirais pas bien corrigés, l'écriture est totalement illisible mais disons que certaines affaires ont été corrigées. Mais la grande grande majorité de ce qu'on avait recommandé (d'ailleurs ce que vous-même aviez recommandé) ne se retrouve pas dans le nouveau C-86.

On a un projet de loi illisible. Avec les nouvelles corrections c'est peut-être encore plus illisible. On en arrive à un texte tellement difficile que l'interprétation pourra s'en aller à peu près dans tous les sens. Vous pouvez mettre quatre, cinq ou dix avocats autour d'une table pour essayer d'interpréter un des articles dans le projet de loi. Tout le monde va dire franchement, soit qu'on est incapable de comprendre ce qu'ils veulent dire ou soit, cela veut probablement dire cela et l'autre va probablement dire autre chose. Il me semble que lorsque on fait un projet de loi, on devrait avoir le souci de la clarté. Comme je vous dis, je fais du droit dans d'autres domaines. Je pense que la loi sur l'immigration est la championne toutes catégories de l'ambiguïté, du texte mal écrit et du texte sujet à

*[Traduction]*

figure in 1990, 1991 and 1992; that was it until quite recently. Recently, it appears that there has been an increase in recent months. So we may not have exactly 30,000, but a little more.

Today, we are in a situation which is entirely manageable, easily administrable. So I find it hard to understand why all of a sudden the government has to introduce in the Act concepts that are completely different from what we currently have and which function properly, and does that mean that we are going to do the same thing with C-55? In other words, are we going to include unacceptable concepts that we do not enforce? I must say that I doubt it. We really get the impression that, this time, the government intends to achieve the goal or one of the goals that it wanted to achieve in the past, that is to reduce considerably the number of refugee claimants in Canada.

In my view, I believe that this was always the purpose of the last amendments or the last will of the Employment and Immigration Commission. However, the facts have proven or not proven right those who wanted to considerably reduce the number of claimants.

Today, I believe that, with the application of the safe-third-country provision — because that is really the clear and obvious intention — we are probably going to reduce it to an incongruous number of claimants who will come to Canada.

The amendments recently made to C-86 — and you have been able to see some — are fairly good. We made suggestions, proposals last summer both before the House of Commons and before you. Some of the remarks we made were adopted, and sections that did not hang together were corrected. I would not say well corrected, since the writing is entirely unreadable, but let's say that some things were corrected. But the vast majority of our recommendations — indeed of your recommendations — do not appear in the new C-86.

We have an unreadable bill here. With the new corrections, it is perhaps even more unreadable. This is a text that is so difficult that it may well be interpreted in any way at all. You could put four, five or 10 lawyers around a table to try to interpret one of the clauses in the bill. They would all say frankly they are either unable to understand what they mean or that it probably means that, and the others will probably say something else. It seems to me that, when one drafts a bill, one should be concerned about clarity. As I said, I practise law in other fields. I believe that the Immigration Act is the all round champion for ambiguity, poor drafting and legislation that is open to interpretation. It is shameful to write in this manner. I believe that this bill C-86 should not be passed just so we can

[Text]

interprétation. Il est honteux d'écrire de cette façon. Je crois que si ce n'était que pour avoir au moins une fois un texte clair en matière d'immigration, on ne devrait pas adopter ce projet de loi C-86.

On a évidemment relevé un certain nombre de points dans notre rapport que nous avons soumis déjà au mois de septembre je crois. Nous l'avons fait au mois d'août à la Chambre des communes et au mois de septembre devant vous. On peut effectivement redire à peu près la même chose sauf les quelques corrections qui ont été apportées.

Les points principaux, je crois ou un des points principaux c'est le double standard pour la décision concernant une demande de statut de réfugié. Certaines demandes vont prendre deux décisions positives et certaines d'autres demandes une décision positive pour que ce soit accepté. Il n'y a strictement rien à comprendre sur la raison pour laquelle on en arrive à cette conclusion. Vous avez dit la même chose vous-même et cela n'a pas été obtenu.

Là vraiment on ne sait pas, ni monsieur Lanoue ni moi-même si dans le contexte actuel vous pouvez vraiment retourner à la Chambre des communes des recommandations que vous aviez déjà faites et qui n'ont pas été retenues. Je crois qu'effectivement le rapport que vous aviez fait était tout à fait acceptable, peut-être sauf certaines choses, mais tout à fait acceptable pour nous. Je crois que certains points sont tellement importants que vous ne pourriez pas ne pas les renvoyer encore une fois à la Chambre des communes.

La question de l'agent principal est certainement un point fondamental. On laisse à l'agent principal une tâche qui est une tâche qui devrait être du ressort de la CISR, particulièrement dans la question du renvoi dans un pays où la personne éventuellement avait demandé un statut de réfugié. C'est trop flou, trop ambiguë pour remettre ça à un agent principal.

Remarquez bien une chose à ce sujet, les agents principaux, à Montréal en tout cas sont déjà engagés et on les connaît. Ce sont toutes des personnes qui ont travaillé à l'investigation. Ce ne sont pas nécessairement des mauvaises personnes, nous n'avons rien contre eux personnellement, mais ce sont des personnes qui ont un passé de policier, d'investigateur. Ces personnes ont suivi une espèce de cheminement de carrière qui ne devrait pas, à notre avis, les mener directement à une tâche comme celle d'agent principal.

Vous avez peut-être vu l'émission *Enjeu* où on parlait des demandes de statut de réfugié, c'est une émission qui a passé au réseau français de Radio-Canada récemment où on voyait ce qui se passe quand une personne arrive au Canada et demande le statut de réfugié. Il y avait un type dont je ne mentionnerai pas le nom qui était agent d'immigration et qui avait une attitude totalement scandaleuse. Je ne dis pas que les agents principaux vont nécessairement avoir comme ce type-là une attitude scandaleuse mais effectivement tout est possible.

[Traduction]

have, at least once, a piece of immigration legislation that is clear.

We obviously indicated a certain number of points in our report which we submitted in September, I believe. We did so in the House of Commons in August and before you in September. We can in fact reiterate roughly the same thing, apart from a few corrections that have been made.

The main points, I believe, or one of the main points is the double standard for decisions regarding refugee claims. Certain claims required two positive decisions, and others one positive decision in order to be accepted. There is absolutely no way of understanding the reason why this conclusion has been reached. You said the same thing yourselves, and nothing was changed.

At this point, we really do not know, either Mr. Lanoue or myself, whether, in the present context, you can send back to the House of Commons recommendations which you have already made and which were not accepted. I believe the report you made was entirely acceptable, except for certain things perhaps, but entirely acceptable to us. I believe certain points are so important that you could not send them back again to the House of Commons.

The question of the senior officer is certainly a fundamental point. The senior officer is being given a duty which should be the responsibility of the Refugee Division, particularly in the matter of returning a person to a country where that person may have claimed refugee status. This task is too unclear, too ambiguous to be assigned to a senior officer.

But one point on this subject: the senior officers, in Montreal in any case, are already committed, and we know them. They are all individuals who have worked in investigation. They are not necessarily bad people — we have nothing against them personally — but they are persons who have experience as police investigators. These persons have followed a kind of career path which should not, in our view, lead them directly to duties such as those of a senior officer.

You may have seen the program *Enjeu* in which refugee claims were discussed. It is a program that was recently broadcast on the CBC French network which showed what happened when a person arrives in Canada and requests refugee status. There was a man whose name I will not mention who was an immigration officer and who had an entirely scandalous attitude. I'm not saying that all senior officers will necessarily have a scandalous attitude like this guy, but anything is possible.



## [Text]

Comme vous l'aviez dit dans votre rapport, je crois que lorsqu'une personne n'est pas considérée comme recevable lorsqu'elle fait sa demande statut de réfugié, à ce moment-là et cela sera probablement pas beaucoup de cas, à ce moment-là cela devrait être renvoyé à la CISR pour qu'elle décide de la recevabilité, pour qu'elle décide dans un contexte quasi judiciaire.

Le problème du tiers-pays-sûr est toujours le même, on pourrait le répéter *ad vitam a eternam* tout ce qu'on a dit sur le tiers-pays-sûr, je pense que vous connaissez déjà notre opinion à ce sujet.

Le problème de la détention est un problème fondamental. On peut effectivement décourager toute revendication de statut de réfugié en mettant les gens en prison en arrivant. C'est bien évident qu'en avertissant leurs amis ou leurs cousins ou tous ceux qui pourraient éventuellement demander le statut de réfugié ici que lorsqu'on arrive, on est mis en prison pendant des mois jusqu'à ce que la décision soit rendue finalement, il y a des chances que les revendicateurs qui ne sont pas encore arrivés choisissent un autre pays.

Le standard pour détenir une personne a complètement changé c'est-à-dire que ce que l'on fait aujourd'hui, quand une personne risque de ne pas se présenter à une procédure de l'immigration ou lorsqu'elle serait éventuellement dangereuse ou pourrait être dangereuse elle devrait être détenue. Maintenant cela est changé, tout bénéfice du doute joue contre la personne qui arrive.

En cas de doute, on le met en prison, c'est ça le standard actuellement et cela va contre tous nos principes de justice que l'on a au Canada. Remarquez bien qu'avec des standards corrects avant, on n'a jamais eu de problèmes majeurs et il n'était pas nécessaire de mettre des gens en prison inutilement.

Maintenant, on a l'ancien critère de C-55 qui est toujours là et un nouveau standard complètement différent pour détenir les gens. Est-ce que vraiment on a encore l'intention de faire une loi et de ne pas l'appliquer ou tout d'un coup, on aurait vraiment l'intention cette fois-ci de l'appliquer et de mettre des gens en prison de façon à peu près, je dirais, systématique quand ils arrivent ici?

On avait déjà fait dans notre rapport antérieur beaucoup de remarques en matière d'immigration également et particulièrement sur les inadmissibilités. Les nouveaux critères d'inadmissibilité sont devenus tellement flous qu'on peut à peu près refuser, comme on dit, tout le monde et son frère. Étant donné que tout doute d'un agent sur une admissibilité pourrait jouer en défaveur de la personne qui arrive, à ce moment-là il n'y a plus vraiment de prise contre une décision négative. Je pense que l'on pourrait discuter de tout ce qu'on avait dit, est-ce que, monsieur Lanoue, vous avez quelque chose à ajouter?

## [Traduction]

As you said in your report, I believe that, when people are not considered eligible when they make their refugee claims, then — and this will probably not include many cases — they should be referred to the Refugee Division for a decision on eligibility, for a decision in a quasi-judicial context.

The safe third country problem is still the same. We could endlessly repeat everything we have said on safe third countries. I believe you already know our opinion on the subject.

The problem of detention is a fundamental problem. We could indeed discourage all refugee claims by putting people in prison as they arrive. If they tell their friends or cousins or all those who could possibly claim refugee status here that, when people arrive, they are put in prison for months until the decision is finally delivered, there is clearly a chance that claimants who have not yet arrived might choose another country.

The standard for detaining a person has completely changed. In other words, today, when a person may not attend an immigration proceeding or might be dangerous or could be dangerous, that person should be detained. This is changing now. The benefit of the doubt now plays against the new arrival.

In case of doubt, claimants are put in prison. That is the current standard, and that goes against all the principles of justice which we have in Canada. Remember that, with proper standards previously, we had never had major problems, and it was not necessary to put people in prison needlessly.

Now we have the old C-55 standard which still exists, and a new, completely different standard for detaining people. Do you really intend to pass another act and not to enforce it or, all of a sudden, do you truly intend to enforce it this time and to put people in prison almost systematically, I would say, when they arrive here?

In our previous report, we also made a lot of remarks on immigration, particularly on ineligibility. The new ineligibility criteria have become so vague that, as we said, virtually anyone and his brother can be refused. Since an officer's every doubt regarding eligibility can play against the person arriving in Canada, there is truly no way of fighting a negative decision. I believe we could discuss everything we have said. Mr. Lanoue, do you have anything to add?

[Text]

**M. Jean Lanoue, avocat et membre de l'Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration:** Effectivement, monsieur le président, c'est insister sur le point que les pouvoirs confiés à l'agent principal au point d'entrée, tout d'abord le pouvoir de refoulement systématique aux États-Unis est en pratique maintenant, cela se fait maintenant pour de longues périodes.

Il faut dire qu'à la frontière de Lacolle au sud de Montréal, et qui est le principal point d'accès au Canada pour les revendicateurs qui arrivent à Montréal, ils se présentent à la frontière canadienne et revendiquent le statut de réfugié et sont présentement refoulés aux États-Unis parce qu'il n'y a personne disponible, pas pour leur enquête, mais pour l'entrevue avec l'agent d'immigration et on leur demande de revenir en mai et juin l'an prochain.

Pour les cas rapides. . .

**M. Duquette:** Pas pour les cas rapides, on parle de décembre 1993.

**M. Lanoue:** En décembre 1993, 12 mois plus tard, on ajoute tout ce pouvoir-là maintenant à l'agent d'immigration. On nous dit qu'il va recevoir un entraînement, nous n'en doutons pas mais qu'il doit décider de questions qui peuvent soulever des débats juridiques, ce ne seront certainement pas des avocats qui seront nommés à titre d'agent principal pour faire ce travail. L'enjeu est important. J'ai entendu les remarques, par exemple, de M. Fairweather, du HCR qui ont louangé jusqu'à un certain point le projet de loi C-86. Comme on l'a fait remarquer, il ne faut pas oublier que ces louanges s'adressent surtout au processus de détermination du statut de réfugié une fois que la personne, que le revendicateur a été admis.

Nous nous en prenons surtout à l'accès à ce processus. C'est là que se trouve l'écueil principal du projet de loi. Le comité du Sénat a fait, a dit maître Duquette, des propositions tout à fait acceptables et même un genre de minimum non négociable à la Chambre des communes, notamment quant aux pouvoirs de l'agent principal. Celui-là devrait au moins avoir l'obligation de référer toute décision négative sur la recevabilité à une audience de la CSIR et que le double standard de preuve appliqué ne devrait pas s'appliquer et un de mes dada, si vous voulez, est la question d'appel. Il n'y a pas d'appel. Il n'y a pas d'appel dans la loi, dans le projet de loi C-86.

Il y a ce qu'on appelle une révision judiciaire et encore là, sur une demande de permission. Qu'est-ce que cela veut dire en pratique? Le revendicateur au Canada n'a qu'une seule et unique opportunité de faire valoir sa demande. S'il y a une erreur, quelle qu'elle soit de la part du revendicateur, de son conseiller ou des décideurs, la possibilité, la faculté de pouvoir revoir la décision, l'audience n'existe pas. Il n'y a pas d'appel *de novo* nouveau. Une erreur des décideurs, par exemple,

[Traduction]

**Mr. Jean Lanoue, attorney and member of the Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration:** Indeed, Mr. Chairman, to emphasize the point that the powers conferred on the senior officer at the point of entry, first of all the power of systematic refoulement to the United States is currently being exercised; this is being done right now for long periods of time.

At the border at Lacolle, south of Montreal, which is the main point of entry to Canada for claimants arriving in Montreal, they report to the Canadian border and claim refugee status and are currently turned back to the United States because no one is available, not for their investigation, but for the interview with the immigration officer, and they are asked to return in May and June the following year.

For the expedited cases . . .

**Mr. Duquette:** Not for the expedited cases, we are talking about December 1993.

**Mr. Lanoue:** In December 1993, 12 months later, this whole power will now be added to those of the immigration officer. We have been told that he will receive training; we don't doubt it, but he will have to decide on matters that can give rise to legal debate. It is certainly not lawyers who will be appointed senior officers in order to do this work. The issue is important. I heard the remarks of Mr. Fairweather, for example, of the HCR, praising Bill C-86 to a degree. As was pointed out to him, it must not be forgotten that this praise was intended mainly for the refugee status determination process once the person, the claimant, has been admitted.

We are mainly attacking access to this process. That is the major stumbling block of this bill. As M<sup>e</sup> Duquette said, the Senate Committee made entirely acceptable proposals and even a kind of non-negotiable minimum to the House of Commons, particularly as regards the powers of the senior officer. The latter should at least have the obligation to refer every negative decision concerning eligibility to a Refugee Division hearing, and the double standard of evidence applied should not be applied, and one of my hobby horses, if you will, is the question of appeal. There is no appeal, there is no appeal possible under the Act, under Bill C-86.

There is what is called judicial review, and, here again, upon application for leave. What does that mean in practice? The claimant in Canada has one and only one opportunity to put forward his claim. If there is a mistake, whatever it may be, on the part of the claimant, his or her advisor, or the decision-makers, the possibility, the power to review the decision or the hearing does not exist. There is not new *de novo* appeal. An error by the decision-makers, for example, regarding the



[Text]

quant à l'interprétation donnée aux propos tenus par le revendicateur n'est pas un élément susceptible de révision par la Cour fédérale. La Cour fédérale n'intervient systématiquement pas sur ces questions-là.

Où se trouve à ce moment-là l'espèce de filet de sûreté? Cela prend un filet de sécurité en quelque part. On n'en a pas. On est conscient qu'il ne s'agit pas de donner des recours de façon à ce qu'une personne puisse rester au Canada de façon dilatoire si quelqu'un n'est pas un revendicateur. Il faut mettre un terme à tout, il faut limiter l'accès à des procédures d'appel mais un seul et unique et véritable appel qui permet de revoir le dossier au complet, je ne crois pas que ce soit abusif. Cela existe dans à peu près tous les autres secteurs de droit au Canada. Les droits d'appel sont parfois limités par des questions de demande de permission, qu'à cela ne tienne, mais à tout le moins qu'on ait droit à un appel véritable. Ce sont les principaux points que nous avons soulevés.

**Le président:** Je vous remercie de vos remarques. Je voudrais vous poser une petite question concernant le rapport de préétude de ce comité. Si j'ai bien compris, on a dit que c'était généralement un bon rapport mais vous avez dit sur lesquelles vous aviez des réserves. Pouvez-vous élaborer vos réserves concernant le rapport de notre préétude?

**M. Duquette:** Quant à la question du partage des obligations suivant la Convention de Genève, je sais bien que c'est à la mode en Europe, en Amérique du Nord et en Occident en général que l'on doive partager ou en fait, quand on parle de partager, c'est plutôt de renvoyer ailleurs une personne qui vient revendiquer chez nous. En tout cas, ce qu'on entend souvent par partage, c'est pourquoi pas chez l'autre plutôt qu'ici.

Ici au Canada, on a été jusqu'à un certain point, disons-le, chanceux sur le nombre de revendicateurs. Ce n'est pas l'Allemagne ici, ce n'est pas la Nouvelle-Zélande non plus où il y a peut-être une centaine de revendicateurs par année. On a un nombre tout à fait facile à gérer ici.

Alors, ce n'est pas nécessaire de penser ou de commencer à mettre un système sur pied où on doit envoyer à peu près tout le monde ailleurs parce que tout le monde est passé ailleurs avant d'arriver au Canada. Suivant la Convention de Genève, on devrait faire notre juste part et 30,000 revendicateurs par année, c'est vraiment certainement notre juste part. On peut peut-être faire plus que cela, sachant qu'il y a des pays du tiers monde qui reçoivent des millions de réfugiés et qui n'ont pas les moyens de les prendre.

Ce qui se passe, c'est qu'on a un jour signé une convention. Il y avait un problème majeur après la guerre. Il y avait des flots de réfugiés qui allaient à gauche et à droite et les pays européens à l'époque se sont dit: on va faire quelque chose pour ces gens-là, on va leur permettre enfin de s'établir

[Traduction]

interpretation given to the claimant's remarks is not a factor open to review by the Federal Court. The Federal Court does not intervene systematically in these matters.

Where then is any kind of safety net? A safety net somewhere is what is required. There is none. We are aware that the idea is not to provide remedies so that a person can remain in Canada in a dilatory manner if that person is not a claimant. We must put an end to everything; we must limit access to appeal procedures, but I do not believe that a single, true appeal that would make it possible to review the file in full would be excessive. It exists in virtually all the other fields of law in Canada. Rights of appeal are sometimes limited by matters of application for leave — that need be no obstacle — but there should at the very least be a true right of appeal. These are the major points which we have raised.

**The Chairman:** Thank you for your remarks. I would like to ask you a brief question concerning this Committee's preliminary examination report. If I have understood you correctly, you said it was generally a good report, but you said you had some reservations about it. Could you describe your reservations concerning the report on our preliminary examination?

**Mr. Duquette:** Regarding the matter of the sharing of obligations under the Geneva Convention, I know that it is fashionable in Europe, North America and generally in the West for us to have to share or . . . In fact, when one talks about sharing, it is rather to send a person who has claimed status in our country elsewhere. In any case, what is often meant by sharing is: why not somewhere else than here?

Here in Canada, we have been lucky to a certain point with the number of claimants. This is not Germany, and this is not New Zealand either, where there are perhaps roughly 100 claimants per year. We have an entirely manageable number here.

So it is not necessary to develop or establish a system under which we must send virtually everyone elsewhere because everyone has been elsewhere before coming to Canada. Under the Geneva Convention, we should do our fair share, and 30,000 claimants is very certainly our fair share. We could perhaps do more than that, knowing that there are third world countries that receive millions of refugees and which do not have the means to accept them.

What is happening is that one day we signed a convention. There was a major problem after the war. There were waves of refugees going left and right, and the European countries at the time said: We are going to do something for these people; we are going to allow them to settle somewhere at last. In

[Text]

quelque part. En signant cela, il est bien évident qu'un pays renonce à sa souveraineté dans des cas bien particuliers.

Ce n'est pas tout le monde qui va demander le statut de réfugié. C'est une définition très limitée. Cela ne nous a pas apporté énormément de personnes. Je crois qu'on devrait cesser de penser à tout prix qu'il faut nécessairement avoir un partage alors que cela ne nous coûte pas grand-chose actuellement. C'est cela que je veux dire. C'est une de mes remarques, je ne sais pas s'il y en a d'autres.

**Le président:** J'ai une autre petite question si vous le voulez bien. Mardi de cette semaine, nous avons eu comme témoin M. Chefeke et aussi le nouveau directeur ou disons le nouveau représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés de l'ONU. Nous avons eu aussi M. Toller.

Dans le témoignage de monsieur Chefeke, il a dit, suite à une question de mon collègue le sénateur Deware, M. Chefeke a dit que le projet de loi devant nous est en concordance avec les principes, ce sont les mots qu'il a employés, de la Convention de Genève et il a utilisé l'expression, si je ne me trompe pas Loi internationale sur les réfugiés. C'était un témoignage important. J'imagine que l'on doit prendre en considération qu'il s'agit d'un diplomate. Ceux-ci utilisent un langage très précis. C'est un témoignage important, impressionnant. Pouvez-vous nous donner votre interprétation, votre réaction globalement?

**M. Duquette:** Écoutez, un revendicateur de statut de réfugié normalement, cela arrive souvent que ce soit la situation, quitte son pays de façon assez précipitée. De façon générale, il n'a pas demandé l'autorisation avant de partir et il n'a pas les documents de voyage ou il peut en avoir mais qui sont expirés. Il a généralement pour quitter le pays l'obligation d'obtenir des faux papiers.

C'était le cas pour sauver, par exemple, les Juifs durant la dernière guerre où juste avant que la guerre n'éclate, les Juifs ne quittaient l'Allemagne qu'avec des faux papiers. S'ils partaient avec leur vrais papiers, ils ne partaient pas. Il est entendu que pour sauver sa vie ou sa sécurité, il faut de temps en temps, je dirais, tricher. Cela fait partie du jeu. Cela fait partie des obligations que l'on peut avoir.

Ici au Canada, on attaque de front ceux qui arrivent avec des faux papiers en leur donnant un standard différent si jamais ils sont devant deux commissaires, il faut que les deux soient d'accord. Je ne crois pas que ce genre de pratique soit en tout cas très reluisante même aux yeux du HCR.

Le HCR a évidemment à faire affaire avec beaucoup de pays dont les standards ne sont pas tellement élevés en matière de droits fondamentaux pour les procédures qui seraient prises pour les demandes de statut de réfugié. Le HCR a écrit un guide en 1979 pour tous les pays signataires de la convention et il leur a dit: voici, cela c'est le minimum. Vous pouvez très

[Traduction]

signing that, a country very clearly waives its sovereignty in very specific cases.

Not everyone is going to claim refugee status. It is a very limited definition. This has not brought us an enormous number of persons. I believe we should stop thinking that we must necessarily share at all costs when this is not currently costing us very much. That is what I wanted to say. That was one of my remarks. I don't know whether there are others.

**The Chairman:** I have another brief question, if you will. This past Tuesday, we had Mr. Chefeke as a witness, and also the new director, or shall we say the new representative of the Office of the UN High Commissioner for Refugees. We also received Mr. Toller.

In his testimony, Mr. Chefeke said in response to a question by my colleague, Senator Deware, that the bill before us is consistent with the principles — those are the words he used — of the Geneva Convention, and he used the expression, if I am not mistaken, international refugee law. It was an important testimony. I imagine that we must take into consideration the fact that he is a diplomat. They use very specific language. It was an important, impressive testimony. Can you give us your interpretation, your overall reaction?

**Mr. Duquette:** Look, a refugee claimant normally leaves his country fairly precipitously. That is often the situation. Generally speaking, he has not requested authorization to leave, and he does not have travel documents, or he may have some, but they have expired. He generally has to obtain false papers in order to leave the country.

That was the case, for example, in order to save the Jews during the Second World War, or just before the war broke out. The Jews could leave Germany only with false papers. If they left with their true papers, they could not leave. It is understood that one must occasionally, I would say, cheat in order to save one's life or protect one's safety. That's part of the game. That's part of the obligations which one may have.

Here in Canada, we are attacking head on those who arrive with false papers by setting a different standard. If ever they come before two commissioners, both have to agree. I do not believe that this kind of practice is a very good one, even in the eyes of the HCR.

The HCR obviously deals with many countries where fundamental rights standards are not all that high for proceedings that would be instituted for refugee claims. The HCR prepared a guide in 1979 for all the countries that were signatories to the Convention and it told them that that represented the minimum. You can go further if you wish. This is the minimum,



[Text]

bien aller plus loin. C'est le minimum, minimum, comprenez bien cela et c'est cela qui est écrit dans le texte. Il faudrait bien que tout le monde suive cela.

Dans les signataires de la Convention de Genève, vous avez le Chili et l'Iran. Vous avez toute sorte de pays dont les critères de justice ne sont pas vraiment très élevés. On leur dit même à ces pays-là que c'est cela le minimum. Le Canada n'a jamais eût la réputation de traiter ses justiciables comme dans d'autres pays que l'on connaît bien. Pourquoi tout à coup que l'on devrait se mettre de niveau de ceux qui ont des procédures judiciaires certainement déraisonnables.

Est-ce correct du point de vue international? Oui, cela va suivant le minimum. Mais ce ne sont pas les critères du Canada.

**Senator Cochrane:** Mr. Chairman, I understand that Mr. Lanoue has quite a few reservations about the senior immigration officer. We had representation from the minister about this matter. In the bill there are five ineligibility criteria that are to be applied by the SIO. I understand that they seem to be very objective. You feel that other issues should be added to those. Could you elaborate on specifically what role you see the senior immigration officer play?

**M. Lanoue:** Il ne s'agit pas d'ajouter des critères. Cependant, nous croyons qu'il est important que l'agent principal n'ait pas le pouvoir de refuser qui que ce soit. S'il a une décision négative ou s'il apparaît de la révision des faits et après avoir fait son entrevue avec le revendicateur, qu'il doit vraisemblablement arriver à une décision négative, à ce moment-là le processus devrait être judiciairisé et le cas référé tel que vous le proposiez dans votre rapport, (c'est un minimum non négociable), à la CISR.

L'exemple est patent. À partir du moment où, par exemple, l'agent principal est embêté et il consulte un collègue, il consulte un supérieur, il n'est pas sûr quant à la directive qu'il doit appliquer mais c'est l'exemple clair, net et précis, l'exemple patent que ce n'est pas ce qu'on appelle un «clear cut case». Ce n'est pas une série de cases: oui, non et l'on coche. Il y aura toujours des zones grises. Cela ne rencontre pas les standards canadiens de justice fondamentale surtout quand on parle de revendicateur au statut de réfugié, de leur indiquer la porte et leur dire: non, vous n'avez même pas accès au système pour des questions dites de recevabilité.

**Senator Cochrane:** If the case is such that eligibility is in doubt, do you agree that it would be sufficient if the claimant were to receive access to the review board?

**Mr. Lanoue:** Yes, it would be sufficient provided that the hearing of the board is a hearing that is held in accordance with the provisions and regulations of the board, about how other hearings are held. For example, they must be in the pres-

[Traduction]

the minimum; understand that, and that is written in the text. Everyone has to comply with that.

Chili and Iran were among the signatories of the Geneva Convention. There were all sorts of countries whose standards of justice are not really very high. These countries were even told that this was the minimum. Canada has never had the reputation for treating its citizens as in other countries we are all aware of. Why all of a sudden should we put ourselves at the same level as those that definitely have unreasonable judicial procedures.

Is this proper from an international point of view? Yes, it meets the minimum standard. But these are not Canada's standards.

**Le sénateur Cochrane:** Monsieur le président, il paraît que M. Lanoue nourrit de nombreuses réserves à propos du rôle de l'agent principal. Il y a un représentant du ministre qui nous a parlé de cette question. Le projet de loi énonce cinq critères que l'agent principal doit appliquer pour déterminer la recevabilité d'une demande. Il paraît qu'ils sont très objectifs. Vous êtes d'avis qu'il faudrait ajouter d'autres points encore. Pourriez-vous préciser le rôle que l'agent principal devrait jouer, à vos yeux?

**Mr. Lanoue:** The idea is not to add criteria. However, we believe it is important that the senior officer not have the power to refuse anyone. If he makes a negative decision, or if it appears from a review of the facts, and after conducting his interview with the claimant, that he must likely come to a negative decision, then the process should be judicialized and the case referred as you proposed in your report — that is a non-negotiable minimum — to the Refugee Division.

The example is clear. At the moment, for example, the senior officer is troubled and consults a colleague, he consults a supervisor, he is not certain about the directive that he must apply, but it is the clear, precise example, the clear example that this is not what is called a clear-cut case. It's not a series of boxes: yes, no, and you check one off. There will always be grey areas. It does not meet Canadian standards of fundamental justice, particularly when one is talking about claimants, to show them the door and say: No, you don't even have access to the system on so-called matters of eligibility.

**Le sénateur Cochrane:** Si on s'interroge sur la recevabilité de la demande, croyez-vous qu'il serait suffisant de donner accès au comité d'examen?

**M. Lanoue:** Il suffirait de le faire à condition qu'il y ait bien et bel une audience conformément aux dispositions et à la réglementation que la Commission doit respecter en matière d'audiences. Par exemple, le revendicateur doit être en pré-

[Text]

ence of counsel or a lawyer. There must be necessary time to prepare the case. We are not talking here about months, but weeks or days.

That is totally acceptable. The way it is presently is totally unacceptable to us.

**Senator DeWare:** I agree with Senator Cochrane when she told the other witnesses that, if possible, you should get a copy of the speech made by the minister on Wednesday of this week. He discusses some of our concerns about the decisions made by a senior immigration officer and whether the case needs to go further.

He quotes from Mr. Fairweather in our report.

"...if the decision is purely administrative—that is to say, if the criteria are clear cut, with no room whatsoever for subjective interpretation—then I see no potential for abuse or error."

But, as he says, let's assume that the criteria are not clear cut, which is where most of our witnesses are coming from, and that there is no room for subjective interpretation.

That is why if the senior immigration officer cannot establish the facts, if it cannot be readily determined that a claim falls within one of the five clearly defined exceptions, the claimant is eligible to have the claim assessed by the IRB.

If it is not clear, it does not say the immigration officer can say, "No, you can't." It just says that, if it is not clear, the claimant is eligible. Then he goes on to say:

It is not whether a decision is positive or negative which should determine who the decision-maker should be. . . That is why Bill C-86 provides that straightforward factual decisions on eligibility are made by the senior immigration officers and more complex decisions, such as those relating to admissibility, are forwarded to an adjudicator to be considered in a quasi-judicial setting. Decisions on refugee status are of course made by the IRB.

That is a statement by the minister. You find there are complications with that, that it will not happen that way?

**M. Lanoue:** Nulle part n'est-il écrit dans la loi, comme le dit monsieur le ministre, que, par exemple, s'il y a un doute, si ce n'est pas clair que le bénéfice du doute doit favoriser le revendicateur. C'est un principe qui n'est pas écrit dans la loi. Si monsieur Valcourt est prêt à le dire devant vous, mais,

[Traduction]

sence d'un conseil ou d'un avocat. On doit disposer d'assez de temps pour préparer son dossier. On parle non pas de mois ici, mais plutôt de semaines ou de jours.

C'est tout à fait acceptable. La façon de faire à l'heure actuelle est tout à fait inacceptable à nos yeux.

**Le sénateur DeWare:** Je suis d'accord avec le sénateur Cochrane. Elle a dit aux autres témoins que vous devriez obtenir, si c'est possible, un exemplaire du discours prononcé par le ministre mercredi de cette semaine. Il a parlé de certaines des préoccupations que nous nourrissons à propos des décisions confiées à l'agent principal et de la nécessité de poursuivre la démarche.

Il a cité les propos de M. Fairweather, reproduits dans notre rapport.

«... si la décision est purement administrative, c'est-à-dire que les critères ne portent aucunement à équivoque et ne laissent aucune place à l'interprétation subjective, je ne vois pas en quoi il y aurait possibilité d'abus ou d'erreur.»

Par contre, comme il l'a dit, tenons pour acquis que les critères portent à équivoque —et c'est le point que la plupart des témoins ont soulevé—et qu'il n'y a pas de place pour l'interprétation subjective.

C'est la raison pour laquelle le demandeur peut, si l'agent principal est incapable d'établir les faits, s'il n'est pas possible de déterminer tout de suite que la revendication est visée par l'une ou l'autre des cinq exceptions clairement définies, de soumettre sa revendication à la CISR.

Si ce n'est pas clair, il n'est pas dit que l'agent principal peut dire: «Non, vous ne pouvez pas le faire.» Tout ce qui est dit, si ce n'est pas clair, c'est que le demandeur a accès au processus. Voici la suite de ses propos:

Il ne convient pas de charger quelqu'un de la décision selon que cette dernière est favorable ou défavorable. . . c'est pourquoi les décisions simples qui reposent sur des faits sont confiées, selon le projet de loi C-86, à l'agent principal et que les décisions plus complexes, notamment en matière de recevabilité, sont déferées à un arbitre dans un contexte quasi-judiciaire. Bien sûr, c'est la CISR qui détermine si la personne a le statut de réfugié.

C'est une déclaration du ministre. Vous croyez qu'il y aura des complications? Que les choses ne se dérouleront pas de cette façon?

**Mr. Lanoue:** Nowhere is it written in the Act, as the Minister has said, that, for example, if there is any doubt, if it is not clear, that the benefit of the doubt must favour the claimant. This is a principle which is not written in the law. Mr. Valcourt may be prepared to say so before you, but we



[Text]

nous, on aimerait avoir une assurance. Aller dire, par la suite, devant les tribunaux: vous savez monsieur Valcourt devant un comité du Sénat à dit que le bénéfice du doute, apparemment, serait accordé au revendicateur, que si quelqu'un n'entre pas clairement dans un des cinq critères d'irrecevabilité mais il passe. De tels propos ne valent pas cher devant une cour de justice. On ne peut pas se battre avec cela.

**Senator DeWare:** Would it be possible to have something like that written in a regulation, a requirement of an immigration officer, and it will be subject to an appeal? Could that be written into a regulation?

**M. Duquette:** Je ne pense pas. Regardez l'article 46.01 parenthèse (1), c'est l'article sur la recevabilité actuellement. Il y a cinq critères de recevabilité. Le premier à l'alinéa a):

il s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays dans lequel il peut être renvoyé;

C'est peut-être le point le plus difficile. Remarquez bien que cela n'arrivera pas si souvent que cela qu'une personne va arriver avec un document ou n'importe quoi comme quoi il a déjà été reconnu dans un autre pays dans lequel il peut être renvoyé. Il faut déterminer d'abord si vraiment c'est une reconnaissance par un autre pays.

Il peut y avoir des informations qui ont été envoyées par l'autre pays que le revendicateur voudrait contester en disant qu'il n'a pas été vraiment accepté. Cela est possible. Ce n'est pas des choses qui sont automatiques. «Dans lequel il peut être renvoyé», qu'est-ce que cela veut dire exactement? Ce n'est pas une chose claire, à mon avis, qu'un agent principal peut déterminer sans aucune difficulté.

Alors, l'agent principal, par contre, peut penser qu'il peut déterminer cela sans difficulté. C'est le seul juge de tout cela. C'est lui qui décide, en fait, s'il a raison.

**Le président:** Le directeur de recherche à une question à vous poser sur le même sujet.

**M. Duquette:** Si vous me le permettez, je voudrais juste terminer ma réponse là-dessus. Si l'agent principal décide que la personne fait partie de l'article 46.01 (1)a), il se juge lui-même sur sa décision et décide qu'il a raison. Personne ne le saura jamais. Tout cela se détermine à l'arrivée au Canada: la personne demande son statut de réfugié, l'avion est encore là dans le garage et attend de repartir. Si jamais l'agent principal décide que c'est, non.

**Le président:** Il y a à l'article 69, nous avons «stay of removal», d'un minimum de sept jours. On retrouve cela à l'article 69. Il y a un minimum de sept jours.

**M. Duquette:** Bien sûr, s'il le demande. Tout cela se détermine sans avocat. Il peut très bien arriver que le type ne le demande pas et qu'on lui dise: écoutez, monsieur, vous êtes

[Traduction]

would like to have assurances. To go then before the courts and say: You know, Mr. Valcourt said before a Senate Committee that the claimant would be given the benefit of the doubt, that, if someone did not clearly meet one of the five ineligibility criteria, he would be eligible . . . Those kinds of remarks are not worth much before a court of justice. You cannot fight on the basis of that.

**Le sénateur DeWare:** Est-ce qu'il serait possible de faire intégrer une telle chose au règlement, de l'exiger de l'agent d'immigration, et y aurait-il alors un droit d'appel? Est-ce qu'il serait possible de l'intégrer au règlement?

**Mr. Duquette:** I don't think so: look at subsection 46.01(1); this is the current section on eligibility. There are five eligibility criteria. The first, at paragraph (a) reads:

has been recognized as a Convention refugee by a country, other than Canada, that is a country to which the person can be returned;

This is perhaps the most difficult point. Notice it will not happen that often that a person will arrive with a document or whatever stating that he has already received refugee status in another country to which he can be returned. It must be determined, first, whether this is truly an acknowledgement by another country.

There may be information which has been sent by the other country which the claimant would like to dispute by saying that he has not really been accepted. That is possible. These things are not automatic. "To which the person may be returned": what does that mean exactly? It is not something clear, in my view, that a senior officer can determine without difficulty.

So, the senior officer, on the other hand, may think that he can determine that without difficulty. He is the sole judge of all that. It is he who decides, in fact, whether he is right.

**The Chairman:** The Director of Research has a question to ask you on the same subject.

**Mr. Duquette:** With your permission, I would just like to complete my answer with this. If the senior officer decides that the person falls under section 46.01(1)(a), he judges himself on his decision and decides that he is right. No one will ever know. All this is determined upon the person's arrival in Canada: the person requests refugee status; the airplane is still there on the tarmac waiting to return, if ever the senior officer decides that it is no.

**The Chairman:** Under clause 69, we have a "stay of removal" of at least seven days. That appears in clause 69. There is a minimum of seven days.

**Mr. Duquette:** Of course, if he requests it. All that is determined without a lawyer. It may very well occur that the person does not request it and that he is told: look, sir, you are

[Text]

inadmissible ici pour demander le statut de réfugié et cela ne donne rien. En fait, on ne va pas nécessairement lui dire qu'il a une possibilité d'un sept jours. On ne va pas lui dire: vous savez, vous pouvez encore rester sept jours ici. Ou, si jamais la personne dit: est-ce qu'il y a une possibilité de peut-être contester cela, de faire quelque chose. Vous pouvez lui dire, oui, et en attendant voulez-vous vous installer dans cette prison-ci? Alors, vous avez le choix: soit vous allez en prison ou bien soit que vous repreniez l'avion. Ce n'est pas si évident que cela. Tout cela se fait sans qu'il n'y est jamais eu une possible consultation avec un individu qui lui dirait: je pense que tu as d'autres droits.

**Senator DeWare:** It takes me longer than that to get through customs.

**Ms Young:** My question follows along from that of Senator DeWare who was asking, in terms of the reassurances by the Minister. She read it to you. I will repeat it so it is clear in our minds. The Minister said:

That is why if the senior immigration officer cannot establish the facts, if it cannot be readily determined that a claim falls within one of the five clearly defined exceptions, the claimant is eligible to have the claim assessed by the IRB.

If I understood your response correctly, you were saying that this would be cold comfort in a court if you were trying to rely on the minister's assurance. I would like you to take that one step further, to explain in legal terms why that would be cold comfort by tying it to the burden of proof. What is the burden of proof in immigration matters? What is the standard test that the courts would apply looking at the legislation?

**M. Lanoue:** D'abord, il ne s'agit pas d'un appel. Devant la Cour fédérale il s'agirait de ce qu'on appelle une révision judiciaire en vertu de la l'article 18 la loi sur la Cour fédérale. Les pouvoirs de révision de la cour sont limités. Dans une question comme celle là, cela reviendrait souvent à une question de crédibilité, de fait.

**Ms Young:** If I could just clarify, what is the standard of proof that the immigration officer must be satisfied on? That is where I want to talk about the burden of proof.

**M. Lanoue:** Ce n'est pas indiqué nulle part dans la loi.

**Ms Young:** Is it not established under immigration law?

**M. Lanoue:** Non, parce qu'auparavant ce n'était pas une décision que prenait l'agent d'immigration mais c'est une décision qui était prise par un tribunal. C'était la prépondérance de preuve. Présentement, dans la loi actuelle, dans C-55, la recevabilité fait l'objet d'une audience devant un arbitre et un membre de la section du statut de réfugié. Il suffit que l'un des deux, encore là le bénéfice du doute s'applique, pense que

[Traduction]

ineligible to request refugee status here, and this will lead to nothing. In fact, he will not necessarily be told that he may possibly stay for up to seven days. He will not be told: You know, you could stay seven more days. Or, if ever the person said: Is there a possibility of perhaps contesting that, of doing something?, you can tell him: Yes, and in the meantime would you like to stay in this prison? Then, you have a choice: either you go to prison or you take the airplane back. It is not as clear as that. All this is done without it ever being possible to consult an individual who would tell him: I think you have other rights.

**Le sénateur DeWare:** Ça me prend plus de temps que cela de franchir les douanes.

**Mme Young:** Ma question fait suite à celle que le sénateur DeWare a posé quant aux propos rassurants du ministre. Elle vous en a fait la lecture. Je vais répéter pour que le tout soit clair. La ministre a dit ce qui suit:

C'est la raison pour laquelle le demandeur peut, si l'agent principal est incapable d'établir les faits, s'il n'est pas possible de déterminer tout de suite que la revendication est visé par l'une ou l'autre des cinq exceptions clairement définies, de soumettre sa revendication à la CISR.

Si j'ai bien compris votre réponse, vous dites que les propos du ministre n'auraient pas beaucoup de poids devant un tribunal. J'aimerais que vous preniez un pas de plus et que vous expliquiez pourquoi cela n'aurait pas de poids, juridiquement, en faisant le lien avec le fardeau de la preuve. Quel est le fardeau de la preuve en matière d'immigration? Quel est le critère que les tribunaux appliquent en se penchant sur les lois?

**Mr. Lanoue:** First, this would not be an appeal. Before the Federal Court, it would be what is called a judicial review under section 18 of the Federal Court Act. The Court's powers of review are limited. In a matter such as this, it would often come down to a question of credibility, of fact.

**Mme Young:** Permettez-moi de tirer une chose au clair: de quelle preuve l'agent d'immigration doit-il être convaincu? Voilà de quoi je veux parler quand je veux parler du fardeau de la preuve.

**Mr. Lanoue:** It is not indicated anywhere in the Act.

**Mme Young:** Ce n'est pas établi dans le droit en matière d'immigration?

**Mr. Lanoue:** No because it was previously not a decision which the immigration officer took, but a decision that was taken by a court. It was the balance of probabilities. Currently, under the present act, in C-55, eligibility is subject to a hearing before an umpire and a member of the Refugee Division. It is enough for one of the two, and here the benefit of the doubt applies, to think that the claim is eligible for it to conti-



[Text]

la demande soit recevable pour qu'elle poursuive son chemin. Là c'est un agent qui décide sans aucune judiciarisation. Evidemment, il va tenir compte des faits, mais selon son bon vouloir. C'est une décision qui n'est pas soumise à un processus quasi judiciaire.

**Senator DeWare:** Does that mean that previously every case went to a judicial inquiry? They did not.

**Mr. Lanoue:** Yes. Practically speaking, under the present act eligibility must be assessed. I do not have any statistics, but I have dealt with hundreds of cases in the last four years and of all my cases, in not many more than two or three was the eligibility criteria contested. In all of the other cases it did not matter at all.

Obviously we are talking about a very few cases that could end up with a negative decision on the eligibility criteria. If we are talking about such a limited number, why is it a problem for the minister to decide that these few cases should be forwarded to the refugee board so that the eligibility criteria can be assessed through a quasi-judicial hearing?

**Senator DeWare:** Is the intention of the legislation not to speed up the process?

**Mr. Lanoue:** Speed it up how much? We are talking about probably less than 1 per cent of the cases.

**Senator DeWare:** So your concern is that our immigration officers are going to make unfair judgments?

**Mr. Lanoue:** Where in the act is the power of review of these decisions?

**Senator DeWare:** Are you sure they are going to make those decisions?

**Mr. Lanoue:** I cannot take that chance. I cannot. If there is one bad faith decision, or not even a bad faith decision, but an honest mistake made in the case of a potential refugee claimant, it could be a fatal mistake.

**Senator DeWare:** So even though the act says that they do not fall within the criteria and are eligible for an assessment, you do not accept that?

**Mr. Lanoue:** Absolutely not.

**M. Duquette:** Si vous me permettez je voudrais juste rajouter une chose. Aujourd'hui, on est dans une situation où l'on n'a pas de tiers-pays-sûr comme un critère de recevabilité. On a ce critère mais on ne l'applique pas. Il n'y a personne qui est renvoyé dans un tiers-pays-sûr parce qu'on n'a pas aujourd'hui une liste des tiers-pays-sûr. Mais, le critère b) de recevabilité, c'est le critère des tiers-pays-sûr.

À partir du moment où l'on commence à l'appliquer, le problème de recevabilité qui est minime, mais vraiment très

[Traduction]

nue on its way. There it is an officer who decides without any judicial process. He will of course take the facts into account, but in his own way. It is a decision that is not subject to a quasi-judicial process.

**Le sénateur DeWare:** Faut-il croire à ce moment-là que pratiquement tous les cas font l'objet d'une enquête judiciaire? Ce n'est pas le cas.

**M. Lanoue:** Oui. En termes pratiques, la loi actuelle exige que l'on évalue la recevabilité d'une demande. Je n'ai pas de statistique là-dessus, mais je me suis occupé de centaines de dossiers depuis quatre ans, et parmi tous ces cas, il n'y en a pas eu plus de deux ou trois où les critères de recevabilité ont été remis en question. Dans tous les autres cas, cela ne faisait aucune différence.

Évidemment, nous parlons des quelques rares cas où l'application des critères de recevabilité aboutirait à une décision défavorable. Si le nombre en est si limité, pourquoi le ministre hésite-t-il à établir que ces quelques dossiers seront déferés à la Commission, de sorte que les critères de recevabilité puissent être appliqués dans un contexte quasi-judiciaire?

**Le sénateur DeWare:** Le projet de loi ne vise-t-il pas à accélérer le processus?

**M. Lanoue:** Accélérer à quel point? Il s'agit probablement de moins de 1 p. 100 des cas.

**Le sénateur DeWare:** Vous vous inquiétez donc de ce que nos agents d'immigration en arrivent à des décisions injustes?

**M. Lanoue:** Où est-il prévu dans le projet de loi qu'on puisse réviser ces décisions?

**Le sénateur DeWare:** Êtes-vous sûr qu'ils vont prendre de telles décisions?

**M. Lanoue:** Je ne le risquerais pas. Je ne peux pas le faire. S'il y a une seule décision qui est prise de mauvaise foi, et encore de bonne foi, l'agent peut faire une erreur de bonne foi qui se révélera fatale pour le revendicateur.

**Le sénateur DeWare:** C'est donc dire que même si la loi affirme qu'un revendicateur ne répond pas aux critères et qu'il peut faire l'objet d'une évaluation, vous n'êtes pas d'accord?

**M. Lanoue:** Pas du tout.

**Mr. Duquette:** With your permission, I would just like to add something. Today, we are in a situation in which we do not have safe third country as an eligibility criterion. We have this criterion, but it is not applied. No one is sent to a safe third country because we do not have a list of safe third countries today. But eligibility criterion (b) is the safe third country criterion.

From the moment it begins to be applied, the eligibility problem which is negligible, really very negligible today, will no

*[Text]*

minime aujourd'hui, ne sera plus du tout minime au moment où nous aurons une liste des tiers-pays-sûr. Là, ce sera un problème. Aujourd'hui on ne s'occupe pas beaucoup du critère de la recevabilité. Mais si l'on avait eu l'alinéa b) appliqué on aurait eût un grave problème et on aurait parlé beaucoup de recevabilité.

**Senator DeWare:** Safe third countries will be in the regulations, because they could change from year to year or month to month, could they not?

**M. Duquette:** Bien sûr, sénateur Deware, on a ici un problème d'interprétation possible. Le revendicateur est arrivé au Canada, directement ou non, d'un pays autre que celui dont il donne la nationalité, et caetera, c'est cela le tier-pays-sûr. Bien sûr, quand on a des faux documents ou pas de documents du tout avec des billets d'avion qui ont peut-être été passés d'une façon ou d'une autre, est-ce que l'agent principal peut déterminer si oui la personne vient d'un tiers-pays-sûr, alors que cela ne serait peut être pas vrai et alors que cela prendrait vraiment un témoignage et une preuve pour déterminer cela. Je pense que oui.

Je crois qu'on a, en matière de tiers-pays-sûr, un grave problème de recevabilité. Je pense que c'est dangereux de laisser cette responsabilité-là à un seul individu qui travaille en dehors de tout système quasi judiciaire.

En fait, c'est cela le problème. Si, par exemple, le revendicateur dit: non, je n'arrive pas de ce pays-là, ou, oui, je suis passé dans ce pays-là mais je n'étais qu'en transit. L'agent principal dit: à mon avis, non, vous n'étiez pas en transit, vous êtes resté plus longtemps. Votre interprétation de transit n'est pas la mienne, par exemple. Qui va décider si l'agent principal à raison ou non? Lui-même. Vous voyez, c'est cela qui est dangereux exactement ici.

**Senator DeWare:** I think maybe we will have to test it. If it does not work we will have to amend the bill. You are so convinced that it will not work that you do not even want to try to see if the system will work.

**M. Duquette:** Je vais juste vous donner un peu l'histoire de la procédure en matière d'immigration depuis 1952. En 1952, toute toute procédure d'immigration qui pouvait aboutir à un renvoi se faisait devant un agent d'immigration qui s'appelait l'agent d'immigration supérieur. C'était son nom à l'époque. Cela a duré jusqu'en 1978.

On avait des problèmes majeurs avec l'agent d'immigration supérieur. Toute procédure qui pouvait aboutir à un renvoi ou à une non-admission d'une personne, cela se fait dans un processus à peu près quasi judiciaire mais où l'agent d'immigration supérieur écoutait la personne qui pouvait éventuellement témoigner. Cette personne-là avait droit, évidemment, à un interprète et aussi à un avocat. Tout se faisait

*[Traduction]*

longer be negligible from the moment we have a list of safe third countries. That will be a problem. Today we do not concern ourselves with the eligibility criterion, but if we had had paragraph (b) enforced we would have had a serious problem, and we would have talked a great deal about eligibility.

**Le sénateur DeWare:** La liste des «tiers pays sûrs» figurera dans le règlement. Elle pourra changer d'une année à l'autre ou d'un mois à l'autre, n'est-ce-pas?

**Mr. Duquette:** Of course, Senator Deware, we have a possible interpretation problem here. The claimant has arrived in Canada, directly or otherwise, from a country other than the one where he has citizenship, etc. And that is the safe third country. Of course, when one has false documents or no documents at all and airline tickets that have been issued in one way or another, can the senior officer determine whether the person is coming from a safe third country, when that would perhaps not be true and when it would really take testimony and evidence to determine that? I believe so.

I believe that we have a serious eligibility problem with regard to the safe third country criterion. I believe that it is dangerous to leave this responsibility to a single individual who is working outside the quasi-judicial system.

In fact, that is the problem. If, for example, the claimant says: No, I am not arriving from that country, or, yes, I passed through that country, but I was only in transit, the senior officer says: In my opinion, no, you were not in transit; you stayed longer. Your interpretation of transit is not the same as mine, for example. Who is going to decide whether the senior officer is right or not? He himself. You see, that is exactly what is dangerous here.

**Le sénateur DeWare:** À mon avis, il va peut-être falloir mettre cette démarche à l'essai. Si ça ne fonctionne pas, nous allons devoir modifier la loi. Vous êtes si convaincu que cela ne fonctionnera pas que vous n'êtes même pas prêt à mettre le système à l'essai.

**Mr. Duquette:** I am just going to give you a little history of the immigration process since 1952. In 1952, every immigration proceeding that could result in a removal was conducted before an immigration officer who was called a senior immigration officer. That was his title at the time. That lasted until 1978.

We had major problems with the senior immigration officer. Every proceeding that could result in a removal or a non-admission of a person was done through a virtually quasi-judicial process, but in which the senior immigration officer listened to the person, who could testify. That person was obviously entitled to an interpreter and also to a lawyer. Everything was done in an awkward manner because the immi-



[Text]

de façon boiteuse parce que l'agent d'immigration faisait une enquête. Alors, il enquêtait et il décidait. On a trouvé cela tellement boiteux, cela marchait tellement mal qu'on a changé cela en 1978 par ce que l'on a appelé de la Loi de l'immigration en 1976 (elle est entrée en vigueur en 1978), on a dit: cette procédure-là n'a aucun sens. Celui qui enquête décide. Cela n'a aucun sens et cela marche vraiment mal.

Donc, on a institué, ce qu'on appelle, l'arbitrage. Et, est arrivé un juge, comme dans n'importe quelle procédure normale où l'on prouve quelque chose au juge et chaque partie peut apporter sa propre preuve. Le juge décide de façon neutre. Cela, c'est un système normal.

Aujourd'hui on veut retourner avant 1952.

**Senator Deware:** A single person making the decision?

**M. Duquette:** Je parle du processus judiciaire qui peut, éventuellement, aboutir à un renvoi. Si l'agent principal n'est pas satisfait de la recevabilité, il renvoie la personne immédiatement. Il n'y a pas de procédure judiciaire. Alors, aujourd'hui on veut retourner, pas à ce qui se passait en 1952, mais à bien pire que cela.

En 1952, au moins la personne avait le droit à un processus «mauvais» mais avec un avocat qui pouvait apporter une preuve et amener des témoins. Mais là, ni avocat, ni témoins, ni quoique ce soit. Ce n'est qu'une décision probablement rapide à la suite d'une entrevue avec le revendicateur. Cela me paraît totalement inacceptable. On revient, effectivement, à la préhistoire du droit.

Le ministre peut bien faire confiance aux agents qu'il va nommer. La confiance n'amène pas nécessairement la justice. S'il n'y avait qu'un cas, à un moment donné, qui ne fonctionne pas comme il faut et qu'un individu est renvoyé et est persécuté à cause de cela, là on va se dire: on aurait du étudier de plus près cette question de recevabilité décidée par un agent principal. À ce moment-là, il est trop tard. Si vous voulez l'essayer, essayons-le et après cela, lorsqu'on verra que cela ne fonctionne pas, eh bien, on va, à ce moment-là, intervenir et changer la loi.

Pourquoi, alors que la loi fonctionne relativement bien actuellement, la changer et prendre toutes ces chances-là?

**M. Lanoue:** On ne peut pas se permettre d'avoir des cobayes humains pour «tester» l'application ou le bon fonctionnement d'une loi. Cela ne se fait pas avec des humains. Si c'est une loi qui concerne la qualité de certains légumes, cela se «teste» en laboratoire du moment que ce n'est pas vendu pour la consommation humaine. Cela ne dérange pas tellement. On les jette. Mais on ne fait pas cela avec les humains.

**Le président:** Si le gouvernement n'accepte pas un amendement au projet de loi, j'aimerais savoir, du point de vue quotidien ou pratique, si l'on prenait la situation à

[Traduction]

gration officer did the investigation. He investigated and he decided. This was found to be so unsatisfactory, it worked so poorly that it was changed in 1978 by what was called the Immigration Act in 1976 (it went into effect in 1978). They said: This procedure makes no sense. The person who does the investigation is deciding. That makes no sense, and it's working very poorly.

So what was called arbitration was introduced. And there came a judge, as in any normal procedure in which one is proving something to the judge, and each party can submit its own evidence. The judge decides in neutral fashion. That is a normal system.

Today we want to return to the era before 1952.

**Le sénateur DeWare:** Avec une seule personne qui prend la décision?

**Mr. Duquette:** I am talking about the judicial process which may possibly result in a removal. If the senior officer is not satisfied as to eligibility, he removes the person immediately. There is no judicial proceeding. So, today, we want to return, not to what was happening in 1952, but to something much worse than that.

In 1952, the person was at least entitled to a "bad" process, but with a lawyer who could submit evidence and summon witnesses. But here, there is no lawyer, no witnesses or anything. It is probably only a snap decision following an interview with the claimant. That seems to me entirely unacceptable. We are in fact going back to the prehistory of law.

The Minister may well trust the officers that he appoints. Trust does not necessarily mean justice. If there were only one case at one point that did not turn out properly and an individual were removed and persecuted as a result, then it would be said: we should have taken a closer look at this issue of eligibility decided by a senior officer. It's too late at that point. If you want to try it, let's try it, and afterward, when we see that it's not working, we will intervene and change the Act.

Why change the Act when it is working relatively well at present and take all these risks?

**Mr. Lanoue:** We cannot afford to use human guinea pigs to test the enforcement or proper operation of a statute. You don't do that with human beings. If it is a statute that concerns the quality of certain vegetables, it is tested in a laboratory from the moment they are not sold for human consumption. That is not so troubling. The vegetables are thrown out. But you don't do that with human beings.

**The Chairman:** If the government does not accept an amendment to the bill, I would like to know, from the point of view of day-to-day affairs or practice, if one took the situation

*[Text]*

Mirabelle, par exemple, et si l'officier dit que quelqu'un n'est pas admissible pour une de ces raisons et puis renvoi le réfugié, on doit attendre un minimum d'au moins sept jours avant l'exécution de ce renvoi et si l'avocat ou un groupe comme le vôtre, par exemple, est informé; quelle stratégie pouvez-vous utiliser devant la cour?

**M. Lanoue:** On a un accès limité à la cour fédérale: c'est une demande de permission. Il faudrait déposer rapidement la demande de permission, en pratique; avoir le temps de rencontrer le client; colliger tous les faits; savoir ce qui s'est passé lors de l'entrevue avec l'agent pour savoir ce qui s'est dit; il faudrait mettre la main sur l'agent; il faudrait que l'agent accepte de collaborer et nous remette une copie de ses notes de l'entrevue ce qui est loin d'être évident selon nos expériences passées avec les agents d'immigration. La Cour fédérale n'aura jamais décidé dans les sept jours.

Donc, on serait obligé de demander chaque fois un sursis d'exécution de la mesure de renvoi à la Cour fédérale dans un très bref délai. Cela est supposé être traité en dedans de sept jours, sinon le client va être parti. Les critères pour l'obtention d'un sursis ne sont pas les mêmes que pour l'obtention d'une révision judiciaire.

Le seul autre recours légal que je verrais, ce serait possiblement un habeas corpus mais les tribunaux supérieurs (ce n'est pas la Cour fédérale qui reçoit ces demandes-là) ne veulent rien savoir d'un habeas corpus. Ils craignent de se voir envahir par des causes d'immigration.

Il y a deux décisions, une de la Cour d'appel de l'Ontario et l'autre de la Cour d'appel du Québec qui existent et qui semblent avoir mis un frein au recours à l'habeas corpus. On se trouve démunie.

**M. Duquette:** D'un point de vue technique plus précis quant à votre question: il y a un sursis qui peut être accordé si on va à la Cour fédérale, mais pas dans tous les cas. On le retrouve à l'article 49 (1) e) de la nouvelle loi.

en cas d'irrecevabilité de la revendication du statut de réfugié, au sens de la Convention, de l'intéressé, pendant sept jours à compter du moment où la mesure de renvoi a été prise ou est devenue exécutoire, selon le dernier de ces moments, à moins que l'intéressé ne consente à l'exécution avant l'expiration de cette période.

Premièrement, cela ne dépasse pas sept jours.

Deuxièmement, c'est qu'il peut bien consentir à quitter avant. C'est là, je crois que va se jouer tout l'habile jeu des agents principaux et des autres personnes qui vont l'assister pour qu'il décide de partir avant les sept jours.

Vous savez, il y d'autres pays qui fonctionnent un peu ainsi et qui ont été dénoncés de façon, je dirais, dithyrambique. Entre autres, vous avez la France dernièrement mais à cause

*[Traduction]*

at Mirabel, for example, and if the officer said that someone were not eligible for one of these reasons and then removed the refugee, whether they would have to wait at least seven days before executing the removal, and whether the lawyer or a group such as yours, for example, would be informed. What strategy can you use before the court?

**Mr. Lanoue:** We have limited access to the Federal Court: it is an application for leave. One should, in practice, file the application for leave quickly, have the time to meet the client, collate all the facts, determine what happened at the interview with the officer in order to determine what was said, get a hold of the officer, get the officer to agree to cooperate and give us a copy of his interview notes, which is far from easy based on our experience with immigration officers. The Federal Court will never decide within seven days.

So one would be forced each time to request a stay of execution of the removal order from the Federal Court within a very short deadline. This is supposed to be handled within seven days, or else the client will be gone. The tests for obtaining a stay are not the same as for obtaining a judicial review.

The only other legal remedy which I would envision would possibly be a writ of habeas corpus, but the superior courts — the Federal Court does not receive these applications — want nothing to do with habeas corpus. They are afraid of being invaded by immigration cases.

There are two decisions, one by the Ontario Court of Appeal and the other by the Quebec Court of Appeal, which appear to have put a brake on the use of habeas corpus. We are without resources.

**Mr. Duquette:** From a more precise technical point of view with regard to your question, a stay may be granted if one goes before the Federal Court, but not in all cases. This may be found in clause 49(1)(e) of the new Act:

in any case where a person has been determined to be not eligible to have a claim to be a Convention refugee referred to the Refugee Division, until seven days have elapsed from the time the order was made or became effective, whichever is later, unless the person agrees that the removal order may be executed before the expiration of that seven day period; . . .

First, it doesn't go beyond seven days.

Second, he may well agree to leave earlier. I believe this is where the crafty tactics of the senior officer and other persons who assist him will come into play to make the refugee decide to leave before the seven day deadline.

You know, other countries operate somewhat in the same way and have been extravagantly denounced. Among others, you have France recently, but because of the denunciations,



*[Text]*

des dénonciations ils ont reculé sur ce qui se passe à la frontière. Si vous faites une demande de statut de réfugié à la frontière et que l'on vous menace de vous mettre en prison, c'est possible que vous retourniez dans l'avion, surtout pour ne pas faire de bruit. Sachant que vous allez être renvoyé, vous aimez autant retourner avec le moins de bruit possible pour pas que l'on entende parler de vous chez vous éventuellement ou dans l'autre pays où vous allez retourner.

C'est très possible que souvent la personne va accepter de retourner avant l'expiration des sept jours.

La grande critique qui avait été faite en France (c'est en partie corrigé maintenant) c'était que le revendicateur n'avait accès à rien du tout tant qu'il était dans l'enceinte de l'aéroport. Jamais personne ne savait même qu'il existait là. Aucun avocat ne le savait, aucun groupe d'aide aux réfugiés ne le savait. Alors vous dites: qu'est-ce qui peut arriver si un avocat ou un groupe d'aide aux réfugiés décide de faire quelque chose pendant la période de sept jours? Qu'est-ce qui arrive, si un avocat ou un groupe d'aide aux réfugiés ne le sait pas? Dans la grande majorité des cas les groupes ne sauront jamais qu'un individu est pris avec un problème majeur et qu'il est détenu à l'aéroport. Vous le savez, c'est évident qu'on ne le saura à peu près jamais.

Je vous donne un exemple ici au Canada qui ressemble un peu à cela. Aujourd'hui on a décidé de renvoyer aux États-Unis le revendicateur de statut de réfugié pour une période très longue. Avant, en fait, on appelait cela «le refoulement». On les refoulaient pour une période d'un mois. Ils revenaient pour faire leur revendication de statut de réfugié.

Aujourd'hui pour des problèmes particuliers qui sont arrivés dernièrement près de Montréal, le délais de renvoi est d'un an. C'est-à-dire quelqu'un qui demande un statut de réfugié aujourd'hui on va lui demander de rester aux États-Unis et de revenir en décembre 1993. L'immigration a proposé aux avocats et aux groupes d'aide aux réfugiés de faire des exceptions pour des cas pathétiques, des femmes avec des jeunes enfants, des femmes enceintes et des gens dont la famille est de l'autre côté.

Alors ils ont dit écoutez: on va vous donner aux avocats et aux groupes quelques cas par semaine que vous pourrez nous proposer pour que nous puissions faire venir ces gens-là plus rapidement que dans un an. Qu'est-ce qui s'est passé dans les faits? On a, pour les avocats et les groupes, proposé à peu près personne pour la bonne et simple raison que nous n'avons jamais entendu parler de qui a été renvoyé parce que ils n'ont jamais été en contact avec nous. Ils ont été en contact avec la frontière qui les a renvoyé aux États-Unis. Nous aidons seulement les gens que nous connaissons et non les gens qui ne sont jamais venus chez nous! Les groupes d'aide aux réfugiés font la même chose.

*[Traduction]*

they pulled back on what was happening at the border. If you make a refugee claim at the border and you are threatened with prison, it is possible that you may return by airplane, particularly so as not to make a lot of noise. Knowing that you were going to be returned, you prefer to return with as little noise as possible so that your name will not come up at home possibly or in the other country where you are going to return.

It is very possible that the person will often agree to return before the seven days expire.

The major criticism that was made in France — this has been partly corrected now — was that the claimant had no access to anything at all as long as he was within the airport. No one ever knew he even existed there. No lawyer knew it, no refugee assistance group knew it. So you say: What can happen if a lawyer or a refugee assistance group decides to do something during the seven day period? What happens, if a lawyer or a refugee assistance group does not know? In the vast majority of cases, the groups will never know that an individual has a major problem and that he is being detained at the airport. You know, it is clear that it will virtually never be known.

Let me give you an example here in Canada which is similar to that one. Today, we have decided to return refugee claimants to the United States for a very long period. That in fact used to be called "refoulement". They were returned for a one-month period. They came back to make their refugee claim.

Today, the removal deadline is one year for specific problems, which recently occurred near Montreal. In other words, someone who requests refugee status today will be asked to remain in the United States and to return in December 1993. Immigration proposed to lawyers and refugee assistance groups that it would make exceptions for compassionate cases, women with young children, pregnant women and people whose families have been separated.

So they said: Look, we are going to give you lawyers and groups a few cases per week that you can make proposals so that we can bring in people sooner than in one year. What actually happened? We the lawyers and groups proposed it to virtually no one for the good and simple reason that we had never heard about who had been returned because they had never contacted us. They had contacted the border posts, which returned them to the United States. We only help people we know, not people who have never come here. The refugee assistance groups do the same thing.

[Text]

Environ 500 personnes sont renvoyées chaque mois de la frontière de Black-Pool au Québec. Nous en avons eu que trois ou quatre par semaine qui nous ont demandé de l'aide pour qu'on les ramène plus rapidement. Où sont rendus les autres? On ne le sait pas? Est-ce qu'ils sont dans le besoin? Est-ce qu'ils ont des problèmes? Est-ce qu'ils ont été gravement atteint par la façon dont on agit actuellement? On ne le sait pas!

C'est ce qui va arriver probablement ici dans ces cas.

**Le président:** Messieurs, s'il n'y a pas d'autres questions, aux noms des membres de ce comité, j'aimerais vous offrir nos remerciements.

**M. Duquette:** Je vous en prie, monsieur le président.

Honourable senators, our next scheduled witness from the Inter-church Committee for Refugees is not here. I do have some correspondence.

Pursuant to Rule 93(2)(f), we will dissolve into an *in camera* meeting of the committee. As the honourable senators from the opposition are not here, I would request that the reporters stay and report our *in camera* meeting.

The meeting continued *in camera*.

**The Chairman:** I should like to bring to your attention and have read into the record a document which I received from the Canadian Council for Refugees. It is important to have their views. It is a letter I received from David Matas, President of the Canadian Council for Refugees, dated November 23, 1992, in which he enclosed a copy of a resolution on the bill adopted by the members of the Canadian Council for Refugees at their general meeting.

**Senator Cochrane:** Do we have a copy of that?

**The Chairman:** It will be circulated. In resolution No. 3 they resolve that:

The CCR Executive write to the Chairperson of the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology and express our support for the recommendations contained in their Eleventh Report and request that the Committee continue to insist that their amendments be accepted by the government;

Perhaps it is important to know of their views because the weather prohibited their arrival here today.

Ms Augenfeld also tabled a post claim review statistics which is germane to our discussion.

[Traduction]

Approximately 500 persons are turned back each month from the border post at Blackpool, in Quebec. We only had three or four per week who asked us for assistance in bringing them in more quickly. Where did the others go? We don't know. Are they in need? Do they have problems? Are they seriously hurt by our current actions? We don't know!

That is what is probably going to happen here in these cases.

**The Chairman:** Senators, if there are no other questions, on behalf of the members of this Committee, I would like to offer you our thanks.

**Mr. Duquette:** You are welcome, Mr. Chairman.

Honorables sénateurs, le prochain témoin, le représentant du Comité inter-Églises pour les réfugiés, n'est pas ici. J'ai reçu une lettre de sa part.

Conformément à l'alinéa 93(2)f), nous allons poursuivre la réunion à huis clos. Comme les honorables sénateurs de l'opposition ne sont pas ici présents, je demanderais aux reporters de ne pas nous quitter et de faire rapport de la séance à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.

**Le président:** J'aimerais porter à votre attention, et au compte rendu, un document que j'ai reçu du Conseil canadien pour les réfugiés. Il est important de connaître le point de vue de cet organisme. Il s'agit d'une lettre qui m'est adressée par M. David Matas, président du Conseil canadien pour les réfugiés, en date du 23 novembre 1992. À cette lettre, il joint une copie de la résolution que les membres du Conseil canadien pour les réfugiés ont adoptée à propos du projet de loi à leur assemblée générale.

**Le sénateur Cochrane:** En avez-vous une copie?

**Le président:** On en fera circuler. C'est la résolution n° 3 :

Le conseil d'administration écrira au président du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie pour faire savoir que nous appuyons les recommandations énoncées dans son onzième rapport et pour demander que le Comité continue à insister pour que le gouvernement accepte ses modifications;

Il serait peut-être utile de connaître le point de vue du conseil. À cause du mauvais temps, ses représentants n'ont pu se rendre ici aujourd'hui.

Mme Augenfeld a aussi déposé un document qui sera pertinent : c'est un examen statistique de l'évolution des dossiers.



[Text]

Earlier Senator Cochrane drew our attention to a number of concerns and expresses them in language which might find reflection in a draft report.

What are the feelings of members of the committee? The Chair is recommending that it is important that we pick up from our pre-study and deal with all those issues. Based on testimony we have heard and the analysis that we have been doing, a draft report and commentaries are in your hands. If it meets with your approval, I would entertain a motion that we adopt this as commentaries.

**Senator Cochrane:** Yes, Mr. Chairman, I so move.

**The Chairman:** It is so moved by Senator Cochrane that this draft report be adopted as comments that we would make in reporting the bill.

The next matter then is to take a decision on reporting the bill. Pursuant to the rules, I believe we do the clause by clause part of our work in public. Therefore, the doors may be opened and we can proceed to do the clause by clause.

**Senator Forrestall:** It looks like several thousand.

**The Chairman:** The question that I put is the following: Shall clauses 1 to 32 of the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed.

Is there a motion to report the bill back to the Senate with or without amendment?

**Senator Cochrane:** I so move that we accept this bill without amendments, but with certain recommendations as contained in this draft.

**The Chairman:** It is moved by Senator Cochrane and seconded by Senator Forrestall. Those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed

**The Chairman:** Motion carried.

Honourable senators, this concludes our work. I shall report the bill so ordered Monday.

The committee adjourned.

[Traduction]

Tout à l'heure, le sénateur Cochrane a porté à notre attention plusieurs préoccupations. Elle les a exprimées d'une façon qui pourrait être reproduite dans un rapport provisoire.

Qu'en pensent les membres du comité? Le président croit qu'il est important de faire suite à l'étude préliminaire et de traiter de toutes ces questions. Avec le témoignage que nous avons recueilli et l'analyse que nous avons faite, il vous reste à rédiger un rapport provisoire et à faire des observations. Si vous êtes d'accord, j'aimerais qu'on adopte ceci à titre d'observations.

**Le sénateur Cochrane:** Oui, monsieur le président, je fais la proposition.

**Le président:** Le sénateur Cochrane propose donc que le rapport provisoire prenne la forme d'observations que nous pourrions formuler au moment de faire rapport sur ce projet de loi.

Question suivante: quel est notre avis sur le projet de loi? Conformément aux règles établies, je crois que c'est au cours d'une audience publique que nous devons examiner les projets de loi disposition par disposition. Par conséquent, on peut ouvrir les portes et commencer à le faire.

**Le sénateur Forrestall:** Il semble y en avoir plusieurs milliers.

**Le président:** Voici ma question: faut-il adopter les articles 1 à 32 du projet de loi?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Faut-il adopter le titre tel quel?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Quelqu'un propose-t-il de renvoyer le projet de loi tel quel au Sénat?

**Le sénateur Cochrane:** Je propose que nous acceptions ce projet de loi tel quel, sous réserve de certaines des recommandations formulées dans ce texte provisoire.

**Le président:** La motion est proposée par le sénateur Cochrane et appuyée par le sénateur Forrestall. C'est adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Honorables sénateurs, voilà qui termine nos travaux. Je vais renvoyer le projet de loi, tel quel, lundi.

Le comité suspend ses travaux.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Council of Churches:*

Ann Thomas, Vice President;  
George Cram, Consultant.

*Du Conseil canadien des Églises:*

Ann Thomas, vice-présidente;  
George Cram, conseiller.

*From the Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration:*

Pierre Duquette;  
Jean Lanoue.

*De l'Association québécoise des avocat(e)s de l'immigration:*

Pierre Duquette;  
Jean Lanoue.

*From the Table de concertation des organismes de Montréal au service de réfugiés:*

Rivka Augenfeld, president;  
Ali Tchanguizi, member;  
Janet Dench.

*De la Table de concertation des organismes de Montréal au service de réfugiés:*

Rivka Augenfeld, présidente;  
Ali Tchanguizi, membre;  
Janet Dench.









JUL 6 1994



